



Eixo: Crise, trabalho e tendências contemporâneas das políticas sociais no capitalismo

Sub-eixo: Política Social e Serviço Social

## A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO UMA DAS FORMAS DE ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL

LARYSSA GABRIELLA GONÇALVES DOS SANTOS<sup>1</sup>

ELAINE ALMEIDA DE JESUS BARROSO<sup>2</sup>

ERICA DA SILVA MENDONÇA<sup>3</sup>

TATIANE CRAVO DE MELO<sup>4</sup>

**Resumo:** Este artigo apresenta reflexões críticas acerca da gênese da questão social e suas expressões na contemporaneidade, com ênfase na Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Destaca-se suas principais características, objetivos e funções, além de analisar esta política enquanto meio de enfrentamento às expressões da questão social, como um direito legitimado pela Constituição Federal de 1988, contribuindo, dessa forma, no combate às formas de filantropia e caridade historicamente utilizadas no enfrentamento a essas expressões. Compreende-se também que, devido ao atual contexto neoliberal, há uma forte articulação em prol da retirada de direitos, o que afeta diretamente a PNAS.

**Palavras-chave:** Políticas Sociais; Questão Social; Assistência Social; Trabalho.

**Abstract:** This article presents critical reflections on the genesis of the social question and its expressions in contemporary times, as well as on the National Social Assistance Policy (PNAS), highlighting its main characteristics, objectives and functions, besides analyzing this policy as a means of coping with the expressions of the social question, as a right legitimated by the Federal Constitution of 1988, contributing, in this way, in the combat to the forms of philanthropy and charity historically used in the confrontation to these expressions. It is also understood that, due to the current neoliberal context, there is a strong articulation in favor of the withdrawal of rights, which directly affects PNAS.

**Keywords:** Social Politics; Social Question; Social Assistance; Work.

### 1 INTRODUÇÃO

As políticas sociais se constituem enquanto respostas as expressões da questão social. É através do Estado que tais políticas cumprem o papel de minimizar os males causados pela sociedade capitalista, especialmente no que

<sup>1</sup> Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal de Sergipe. E-mail: <laryssasantos21@yahoo.com>

<sup>2</sup> Profissional de Serviço Social. Prefeitura de São Cristovão/Se.

<sup>3</sup> Estudante de Graduação. Universidade Federal de Sergipe.

<sup>4</sup> Estudante de Graduação. Universidade Federal de Sergipe.

se refere a questão social. Nesse sentido, este artigo tem o objetivo de tratar a Política de Assistência Social como uma das formas de enfrentamento das expressões da questão social na contemporaneidade.

Enfatizaremos no primeiro tópico alguns elementos elucidativos a respeito dos fundamentos da questão social, sob múltiplos aspectos, com a finalidade de caracterizar a gênese da questão social e suas expressões na contemporaneidade. No segundo tópico, apresenta-se algumas reflexões sobre a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e suas principais características. Destaca-se, também, algumas indagações pertinentes sobre a Vigilância Socioassistencial, seus principais objetivos e função.

## 2 APONTAMENTOS SOBRE A QUESTÃO SOCIAL

A questão social é o principal foco de atuação do assistente social, já que está vinculada ao surgimento e institucionalização da profissão na divisão social e técnica do trabalho, além de se constituir no *principal objeto de formulação teórica, metodológica e política da profissão* (TOMAZ, 2013). Ela tem sua origem no processo de acumulação ampliada do capital, quando se acirra a exploração do trabalho humano por meio do incremento tecnológico (que não é ruim, como veremos mais adiante), surgindo à produção da mais-valia ou trabalho excedente. A questão social é denominada por Yamamoto e Carvalho (1995, p. 77) como:

[...] as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso 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 proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e da repressão.

Segundo Netto (2001), a expressão questão social começou a ser utilizada na Inglaterra, no início do século XIX, para constatar um fenômeno novo, o *pauperismo*. Este surge como consequência da primeira onda industrializante do capitalismo industrial-concorrencial, que, por sua vez, tem início no final do século XVIII. É de acordo, entre os vários teóricos da época, se

tratar de um fenômeno novo tendo em vista que apesar de ser antigo o antagonismo entre ricos e pobres,

Pela primeira vez na história registrada, *a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas*. Tanto mais a sociedade se revelava capaz de progressivamente produzir mais bens e serviços, tanto mais aumentava o contingente de seus membros que, além de não ter acesso efetivo a tais bens e serviços, viam-se despossuídos das condições materiais de vida de que dispunham anteriormente. Se, nas formas de sociedade precedentes à sociedade burguesa, a pobreza estava ligada a um quadro geral de escassez (quadro em larguíssima medida determinado pelo nível de desenvolvimento das forças produtivas materiais e sociais), agora ela se mostrava conectada a um quadro geral tendente a reduzir com força a situação de escassez. Numa palavra, a pobreza acentuada e generalizada no primeiro terço do século XIX – o *pauperismo* – aparecia como nova precisamente porque ela se produzia pelas mesmas condições que propiciavam os supostos, no plano imediato, da sua redução e, no limite, da sua supressão. (NETTO, 2001, p. 42 - 43, grifos do autor).

Ainda sobre o pauperismo, Tomaz (2013, p. 03) ratifica que:

[...] a expressão “questão social” surge para dar conta do pauperismo decorrente dos impactos da primeira onda industrializante, a designação desse pauperismo relacionava-se diretamente aos seus desdobramentos sociopolíticos, pois desde a primeira década até a metade do século XIX seu protesto tomou as mais diversas formas numa perspectiva efetiva de uma eversão da ordem burguesa.

Nesta perspectiva, a questão social é fundada na contradição entre capital e trabalho, quando os pequenos proprietários são desapropriados pelos capitalistas de suas terras para suprir a mão de obra operária nas fábricas, pois, ter acesso à terra significava não estar disponível à exploração pelo capital, tendo em vista que era possível suprir as necessidades básicas de subsistência. Para desapropriar os pequenos camponeses de suas terras, os grandes capitalistas se utilizavam dos “cercamentos”<sup>5</sup> (SANTOS, 2012). Logo, restava agora apenas a sua força de trabalho para ser vendida em troca da manutenção da sua vida.

É evidente que a pobreza sempre existiu, porém, não como acontece

---

<sup>5</sup>“Consiste na desapropriação dos camponeses de suas terras, por parte dos capitalistas, com o objetivo de transformá-las em pastagens para ovelhas, já que a lã era o principal produto de exportação da Inglaterra. Além de que dessa forma seria criado um grande contingente de mão-de-obra livre para ser empregada nas linhas de produção das fábricas.” (SANTOS, 2012, p. 31).

agora, pois as causas dessa pobreza se deviam ao baixo desenvolvimento das forças produtivas, já que a produção não conseguia suprir as necessidades de toda a sociedade. Agora, com o desenvolvimento destas, é possível produzir em níveis suficientes para toda a população, porém, o que se visualiza é que a pobreza e a desigualdade aumentam em níveis alarmantes. Quem detém os meios de produção, concentra todo o lucro, enquanto o operário mal tem condições de manter sua própria subsistência.

O processo de produção de mais-valia se efetiva com o incremento tecnológico, que seria ideal e necessário na contribuição para a redução do tempo de trabalho socialmente necessário. Porém, o uso indevido desse avanço coloca o trabalhador numa condição de subordinação ao sistema do capital, pois a medida em que aumenta o capital constante, que se constitui nas máquinas, diminui o capital variável, constituído pela força de trabalho. Longe disso, o mesmo trabalhador produz infinitamente mais em menos tempo, multiplicando por iguais vezes o lucro do proprietário ao passo que continua recebendo o mesmo salário. Nesse processo é criado o exército industrial de reserva, que faz o trabalhador aceitar qualquer condição que lhe seja imposta sob o custo de perder seu emprego, pois existe um contingente enorme de trabalhadores desempregados esperando por uma vaga no mercado de trabalho.

Não obstante, como já foi dito, o incremento tecnológico por si só não é prejudicial ao trabalhador, mas sim o mau uso dele para a exploração do operário. Como explica Santos (2012, p. 27):

Na verdade, o progresso técnico é fator de extrema importância exatamente por proporcionar a diminuição da quantidade de horas de trabalho necessário por dia. Vejam, no entanto, que não é esse o objetivo do processo capitalista de produção, pois este não se satisfaz com o tempo de trabalho socialmente necessário para produzir as respostas às necessidades humanas, realizando sempre para além deste, a busca da valorização do capital, ou seja, a obtenção de mais-valia.

É importante ressaltar que só podemos compreender a existência da questão social a partir do momento em que o proletariado começa a se manifestar contra a exploração sofrida, pois, se este se acomodasse à condição imposta não existiriam os *desdobramentos sócio-políticos* característicos desse

fenômeno. Como bem salienta Netto (2001, p. 43):

[...] Mantivessem-se os pauperizados na condição cordata de vítimas do destino [...] e a história subsequente haveria sido outra. Lamentavelmente para a ordem burguesa que se consolidava, os pauperizados não se conformaram com a sua situação: da primeira década até a metade do século XIX, seu protesto tomou as mais diversas formas, da violência luddista à constituição das trade unions, configurando uma ameaça real às instituições sociais existentes. Foi a partir da perspectiva efetiva de uma eversão da ordem burguesa que o pauperismo designou-se como “questão social”.

Nesse cenário, a fim de controlar as manifestações realizadas pelos trabalhadores, o Estado instaura as primeiras intervenções a respeito da desigualdade e alastramento da pobreza. Dessa forma, conforme sinaliza lamamoto e Carvalho (1997, p. 77), “[...] o Estado passa a intervir diretamente nas relações entre o empresariado e a classe trabalhadora estabelecendo não só uma relação jurídica do mercado de trabalho [...] como um novo tipo de enfrentamento da questão social.”

Em contraposto, com a revolução burguesa de 1848, a expressão questão social passa a ser utilizada e naturalizada pelo pensamento conservador, tanto pelos conservadores laicos como pelos confessionais. Para os pensadores laicos- aqueles que não pertencem a uma religião; as expressões da questão social são desdobramentos inerentes de *qualquer ordem social*, que podem ser objeto de uma *intervenção política limitada*. Já os confessionais - aqueles vinculados a uma religião, apelam para medidas que diminuam os agravamentos dessas expressões, afirmando que apenas o seu excesso contraria a vontade divina (NETTO, 2001).

É fato que ambos os pensamentos estão relacionados a “uma *reforma moral do homem e da sociedade*. [...] [onde] a 'questão social' [...] é convertida em objeto de ação moralizadora. E [...] o enfrentamento das suas manifestações deve ser função de um programa de reformas que preserve [...] *a propriedade privada dos meios de produção*” (NETTO, 2001, p. 44, grifos nossos). Trata-se, portanto, de um *reformismo para conservar*, que consiste em combater as expressões da questão social *sem tocar nos fundamentos da sociedade burguesa*, no modo de produção (NETTO, 2001, grifos nossos).

Um fato importante que acontece nesse período, em meio a todos esses

acontecimentos, é a passagem do proletariado da condição de classe em si a classe para si. Esse é um processo de tomada de consciência política que faz com que a classe trabalhadora perceba a questão social intrinsecamente relacionada à sociedade burguesa, compreendendo que “somente a supressão desta conduz à supressão daquela.” (NETTO, 2001, p. 44- 45).

Não obstante a isso, apesar da tomada de consciência política, ainda era necessária uma base teórica para apoiar o pensamento revolucionário da classe trabalhadora. E,

[...] é apenas com a publicação, em 1867, do primeiro volume d'O Capital, que a razão teórica acedeu a compreensão do complexo de causalidades da “questão social”. Somente com o conhecimento rigoroso do “processo de produção do capital” Marx pôde esclarecer com precisão a dinâmica da “questão social”, consistente em um complexo problemático muito amplo, irredutível à sua manifestação imediata como pauperismo. (NETTO, 2001, p. 45).

A partir de então é que a população trabalhadora começa a apropriar-se conscientemente de que a questão social é algo ligado diretamente ao desenvolvimento do modo de produção capitalista, e que não é possível acabar com um mantendo o outro, pois ela se funda na contradição entre capital e trabalho, a exploração. Marx explica com propriedade como ocorre todo esse processo a partir da “lei geral da acumulação capitalista”, onde deixa claro que o “[...] desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a ‘questão social’ [...] esta não é uma seqüela adjetiva ou transitória do regime do capital: sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital tornado potência social dominante.” (NETTO, 2001, p. 45).

Em síntese, podemos reafirmar o que já fora dito anteriormente, agora nas palavras de Netto (2001, p. 46, grifos nossos) que,

Nas sociedades anteriores à ordem burguesa, as desigualdades, as privações, etc. decorriam de uma escassez que o *baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas* não podia suprimir [...]; na ordem burguesa constituída, decorrem de uma escassez produzida socialmente, de uma escassez que resulta necessariamente da *contradição entre as forças produtivas* [...] e as relações de produção (que garantem a apropriação privada do excedente e a decisão privada da sua destinação). A “questão social”, nesta perspectiva teórico analítica [...] tem a ver, exclusivamente, com a *sociabilidade erguida sob o comando do capital*.

Na época de glória do capitalismo, durante os “anos dourados” e o *Welfare State*<sup>6</sup>, boa parte dos teóricos acreditaram ter chegado ao fim a questão social o que se deve à distribuição dos lucros nessa época, com o investimento do Estado no social. Apenas alguns teóricos marxistas ainda sabiam que sendo ela indissociável do modo de produção não teria se esgotado. Com o esgotamento das décadas gloriosas os desdobramentos vieram novamente à tona, mostrando que realmente “o capital não tem nenhum ‘compromisso social’ (NETTO, 2001, p. 47).

Por fim, é preciso reafirmar a não existência de uma nova questão social, na verdade o que temos são novas expressões da mesma questão social, pois a essência do modo de produção continua sendo a mesma desde o início até hoje. O que ocorre é que agora, com novas relações sociais temos novas expressões, como o alcoolismo, o uso de drogas, o racismo, a questão ambiental, as causas LGTS, etc. além das antigas expressões que continuam atuais, como a pobreza e o desemprego.

Como forma de enfrentamento as manifestações da questão social o Estado intervém, principalmente por meio das políticas públicas, onde se inserem os assistentes sociais. A Política Nacional de Assistência Social, é uma das mais conhecidas por abarcar uma gama grande e variada de dessas expressões, lidando com a pobreza, o desemprego, questões de gênero e raça, crianças e adolescentes, idosos, etc; seja na proteção básica ou na alta complexidade, ela é a porta de entrada para a maioria desses desdobramentos.

Em vista disso é preciso situar que, em decorrência do advento neoliberal-marcado pela retirada de direitos e desarticulação da classe trabalhadora, as expressões da questão social a contemporaneidade têm se intensificado. Ora de forma explícita, ora de forma velada, ela manifesta-se “nas escolas, nas ruas, nos campos, nas construções”<sup>7</sup>, e em tantos outros lugares, muitas vezes, frisado pela invisibilidade e pela intervenção “mínima” para o social.

Nessa compreensão, sinalizamos ser imprescindível a atuação do

---

<sup>6</sup>“*Welfare State*” é também conhecido como “O Estado do Bem-Estar social” e foi instituído no período de pós-guerra. Para mais informações a respeito, sugerimos ver Behring e Boschetti (2008).

<sup>7</sup>Trecho tirado da música: “Pra Não Dizer Que Não Falei Das Flores”. Disponível em: <<https://www.vagalume.com.br/geraldo-vandre/pr-a-nao-dizer-que-nao-falei-das-flores.html>>.

assistente social na Política de Assistência, em especial na gestão do SUAS vinculado a área de vigilância socioassistencial, tendo em vista que esse espaço sócio-ocupacional vem desvelando diversas manifestações e expressões da questão social e requerem dos profissionais atribuições e competências articuladas ao Projeto ético-político da profissão. Além disso, as situações apresentadas no âmbito da Política de Assistência Social “[...] demandam ao Serviço Social projetos e ações sistemáticas de pesquisa e de intervenção de conteúdos mais diversos, que vão além de medidas ou projetos de Assistência Social” (CFESS, 2011, p. 10). E demonstram também a importância da pesquisa nos espaços de atuação profissional e não apenas no universo acadêmico.

### **3 POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Analisar como se constitui e configura as políticas sociais<sup>8</sup> no Brasil requer, sobretudo, compreender as particularidades sócio-histórica, econômica e cultural do país, marcada pela produção e reprodução do sistema capitalista; e pactuadas políticas de caráter paternalista e excludente que, durante décadas, intitulou a assistência social como uma concepção/ação voltada para o favor, solidariedade e/ou filantropia<sup>9</sup>, a fim de manipular e controlar a vida social, principalmente, dos mais subalternizados. Dessa forma, de acordo com Silveira (2017, p 03, grifos originais) “as políticas sociais revelam, historicamente, a prevalência do controle dos pobres e da moralização da pobreza; ajustamento dos *improdutivos e incapacitados* a um padrão normativo dominante.” E,

---

<sup>8</sup>A política social surge no capitalismo com as mobilizações operárias e a partir do século XIX com o surgimento desses movimentos populares, é que ela é compreendida como estratégia governamental. Com a Revolução Industrial na Inglaterra, do século XVIII a meados do século XIX, esta trouxe consequências como a urbanização exacerbada, o crescimento da taxa de natalidade, fecunda o germe da consciência política e social, organizações proletárias, sindicatos, cooperativas na busca de conquistar o acolhimento público e as primeiras ações de política social”. (PIANA, 2009, p. 23-24).

<sup>9</sup>Ressalta-se aqui que as ações da Política de Assistência Social no Brasil ainda se configura, muitas das vezes, como ações de caridade e/ou filantropia. Principalmente, nesse atual contexto neoliberal que marca um retrocesso de direitos e descaracteriza a luta dos movimentos sociais. Seja de forma velada ou explícita, as práticas conservadoras e assistências estão presentes, e por isso é preciso romper com os paradoxos conservadores e articular atuações do assistente social com o projeto ético-político da profissão.

A configuração do padrão de proteção social brasileiro, erguido na era dos monopólios, caracteriza-se pela fragmentação, seletividade e focalismo em resposta às múltiplas expressões da questão social, justificada política e teoricamente por perspectivas conservadoras, expressas, especialmente, na defesa de instituições como a família tradicional; na valorização das hierarquias sociais; na naturalização da desigualdade e das assimetrias nas relações de poder. (SILVEIRA, 2017, p. 03).

Por isso, é somente em 1988, por meio do advento da Constituição Federal, que a assistência social transforma-se em política pública de Estado, definida em lei, e componente do tripé da Seguridade Social<sup>10</sup>, juntamente com a saúde e a previdência. Por conseguinte, “[...] ocorre o deslocamento do problema da desigualdade e da exploração como questão social, a ser tratada no âmbito estatal e pelo direito formal.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 55, grifos nossos). Demandando intervenções do Estado sob outro viés, com a finalidade de intervir e minimizar as desigualdades e injustiças sociais. Assim, de acordo com Piana (2009, p. 20), “[...] pela primeira vez na história brasileira, a política social teve grande acolhimento em uma Constituição.”

Verifica-se, nesse contexto, que a organização e resistência de movimentos sociais e sindicais foram primordiais para consolidar e articular a luta pela expansão e garantia de direitos, assim como por mudanças significativas nos serviços socioassistenciais.

Outrossim, em sete de dezembro de 1993 é promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), disposta na lei de número 8.742/93 e alterada pela lei 12.435/2011<sup>11</sup>, que determina normas, critérios e objetivos para estruturar a assistência social e concretizá-la como um direito de cidadania, assegurado para quem dela necessitar. Ademais, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS), que, por sua vez, instituiu o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), junto com a Secretária Nacional de Assistência social

---

<sup>10</sup>Conforme o artigo 194 da Constituição Federal Brasileira, “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Além disso, a assistência social também está disciplinada nos art. 203 e 204, da referida Constituição.

<sup>11</sup>Seguindo a evolução normativa da política, destaca-se a relevância da promulgação da Lei 12.435 de 2011, que alterou a LOAS, incluindo o SUAS, as unidades de referência, serviços e programas socioassistenciais na legislação nacional. Também introduziu novos dispositivos relacionados ao Benefício de Prestação Continuada — BPC e financiamento do sistema. (QUINONERO; et al., 2013, p. 48).

(SNAS), visam efetivar as diretrizes e princípios dessa lei.

Dessa forma, no que lhe concerne, em seu 1º artigo, a LOAS (1993, p.06) afirma que

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

É nesse contexto de conquistas e retrocessos devido, sobretudo, ao aparato neoliberal, que é instituída a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, através da sistematização e aprovação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)<sup>12</sup>, com a finalidade de

[...] *reafirmar* o caráter protetivo da assistência social, conforme previsão constitucional, e *preconizar* o fortalecimento de vínculos como um dos objetivos na prestação de serviços, considerando processos que vulnerabilizam indivíduos e famílias, e que podem ensejar violações de direitos, caracterizadas na PNAS como situações de risco pessoal e social. (SILVEIRA, 2017, p. 9 – grifos nossos).

Nessa perspectiva, a “[...] PNAS busca incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado” (BRASIL, 2005, p. 13). Bem como, ratificar as ações e diretrizes previstas em lei.

Destarte, de acordo com o disposto no capítulo II, seção I, artigo 4º da LOAS (1993, p. 3), a PNAS possui os seguintes princípios:

- 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

---

<sup>12</sup>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, 2015).

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.

Esses princípios regem a Política Nacional de Assistência Social e norteia suas ações e organizações com base na Gestão Descentralizada e Participativa<sup>13</sup>, que segundo Rocha (2009) cria um novo formato institucional nas políticas públicas e um novo padrão interativo entre governo e sociedade. O qual, por sua vez, “[...] busca-se romper com a subordinação histórica da sociedade civil frente ao Estado, por meio da construção de espaços de discussão e participação da sociedade civil na dimensão política da esfera pública, rumo à universalização dos direitos de cidadania”. (PIANA, 2009, p. 46). Dessa forma,

[...] Junto ao processo de descentralização a Política Nacional de Assistência Social traz sua marca no reconhecimento de que para além das demandas setoriais e segmentadas, o chão onde se encontram e se movimentam setores e segmentos faz diferença no manejo da própria política, significando considerar as desigualdades socioterritoriais na sua configuração. (BRASIL, 2005, p. 13).

A participação popular nos conselhos proporciona um duplo processo, pois ao mesmo tempo em que deliberam decisões democráticas- redefinindo estratégias da sociedade civil para articular e negociar a respeito de suas necessidades territoriais; demandam maior responsabilidade dos municípios na formulação e na implantação de políticas sociais, na transferência de parcelas de poder do Estado para a sociedade civil organizada. (PIANA, 2009).

Para além disso, na perspectiva do SUAS, a Política Nacional de Assistência Social objetiva promover os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial<sup>14</sup> - de alta e média complexidade,

---

<sup>13</sup>De acordo com Rocha (2009, p. 1) “[...] o novo formato da gestão das políticas públicas [...] legitimado pela Constituição Federal de 1988, instituiu a descentralização e a participação como eixos centrais do processo de democratização da gestão pública brasileira, nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Nesta perspectiva, os Conselhos Gestores se tornam o novo locus de articulação política em busca da definição e formulação de políticas públicas, através da interação entre os atores inseridos nesses espaços”.

<sup>14</sup>Em nível de maiores informações, é válido destacar que a “Proteção Social Básica refere-se à prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, como também ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Os programas e projetos

para grupos de riscos e/ou vulnerabilidade, além de contribuir com a inclusão, equidade e ampliação de acessos aos benefícios, assegurando, dessa forma, ações voltadas para a família e o convívio comunitário. (BRASIL, 2005). De um modo geral, a proteção especial básica é voltada para a prevenção e opera-se através de ações direcionadas para o fortalecimento de vínculos sociocomunitários e familiar. Já a Proteção social especial visa intervir nas situações em que a violação de direitos já ocorreu e onde os vínculos estão rompidos.

Sob esse panorama, a mesma integra-se as demais políticas sociais, tais como a Política de Habitação e a Política de Segurança Alimentar e nutricional, por exemplo, visando considerar as particularidades intersetoriais, territoriais e sociais, para garantir a universalização de direitos e ações efetivas no combate as expressões da questão social.

Destarte, com a finalidade de atingir tais objetivos, o Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS), por intermédio da Secretária Nacional de Assistência Social (SNAS), aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social- NOB/SUAS em 2005, essa por sua vez já editada no ano de 2012 e fragmentada também pela NOB-RH/SUAS<sup>15</sup>.

Segundo a PNAS (2005, p. 85):

A Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), [...] constitui o mais novo instrumento de regulação dos conteúdos e definições da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) que parametram o funcionamento do SUAS. E [...] disciplina a operacionalização da

---

dessa modalidade são executados pelas três instâncias de governo (União, Estado e Município), devem ser articulados dentro do SUAS, e tem a finalidade de garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas entre famílias e indivíduos atendidos, bem como a superação de condições vulnerabilizadas, prevenção de situações que indicam risco potencial e efetivação dos encaminhamentos necessários. A Proteção Social Especial refere-se à modalidade atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, violência sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outros". (BRASIL, 2005). Cabe-nos apresentar, também, que segundo (CFESS, 2011, p. 8) "[...] é fundamental [...] que não seja atribuída à assistência social a intenção e o objetivo hercúleo e inatingível de responder a todas as situações de exclusão, vulnerabilidade, desigualdade social. Essas são situações que devem ser enfrentadas pelo conjunto das políticas públicas, a começar pela política econômica, que deve se comprometer com a geração de emprego e renda e distribuição da riqueza".

<sup>15</sup>A versão NOB-RH/SUAS tem a finalidade, em geral, de suprir as demandas de recursos humanos e quadros técnicos e operacionais, em conformidade com a gestão do trabalho. Para mais informações, ver (BRASIL, 2012).

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

Por certo, as versões NOB/SUAS, articulam os entes federativos para assegurar as demandas da Política Nacional de Assistência Social e adere os Estados, Municípios e Distrito Federal ao SUAS - sistema não contributivo, descentralizado e participativo que propende administrar a assistência social e atingir todos os seus objetivos. Não obstante, evidencia-se, para isso, que sejam operadas ações em volta dos eixos: riscos, territórios, vulnerabilidades e potencialidades; bem como que “[...] a assistência social como seguridade social, *promova* as seguranças de acolhida, convívio, provisão de condições de autonomia, de equidade e de travessia, além da defesa dos direitos sociassistenciais e do monitoramento e vigilância social.” (SPOSATI, 2007, p. 451, grifos nossos).

No que diz respeito à vigilância socioassistencial, o MDS ratifica que:

A Vigilância Socioassistencial busca detectar e compreender as situações de precarização e de agravamento das vulnerabilidades que afetam os territórios e os cidadãos, prejudicando e pondo em risco sua sobrevivência, dignidade, autonomia e socialização. 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. (BRASIL, 2014, p. 9).

Nessa ótica e para cumprir seus objetivos, a Vigilância Sociassistencial:

Produz e sistematiza informações, constrói indicadores e índices territorializados das situações de risco e vulnerabilidade social, que incidem sobre famílias e sobre os indivíduos nos diferentes ciclos de vida;

Monitora a incidência das situações de violência, negligência e maus tratos, abuso e exploração sexual, que afetam famílias e indivíduos, com especial atenção para aquelas em que são vítimas crianças,

adolescentes, idosos e pessoas com deficiência;  
Identifica pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono;  
Identifica a incidência de vítimas de apartação social, que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência;  
Monitora os padrões de qualidade dos serviços de Assistência Social, com especial atenção para aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários;  
Analisa a adequação entre as necessidades de proteção social da população e a efetiva oferta dos serviços socioassistenciais, considerando o tipo, volume, qualidade e distribuição espacial dos mesmos;  
Auxilia a identificação de potencialidades dos territórios e das famílias neles residentes. (BRASIL, 2014, p. 10).

Em síntese, a vigilância socioassistencial, que faz parte do tripé da Política de Assistência, junto a proteção básica e a defesa de direitos, trabalha em dois focos, sejam eles: o monitoramento dos aparelhos e serviços da assistência social, a fim de que tenham cada vez mais qualidade e sigam os critérios estabelecidos nas leis da assistência; e a identificação de focos de vulnerabilidade nos municípios para a instalação de serviços para determinado público, além das potencialidades que possam existir, a fim de que sejam desenvolvidas e apoiadas.

A assistência social é entendida “como política pública setorial, a qual compete garantir ou mediar o acesso a direitos sociais específicos” (MDS, 2014, p. 07). Dentro desse processo a vigilância é relevante por “qualificar a intervenção dos agentes públicos de forma que suas ações produzam processos e resultados mais condizentes com as expectativas e necessidades da população em geral e, em particular, dos segmentos sociais mais vulneráveis.” (MDS, 2014, p. 07).

O processo percorrido para efetivar a vigilância socioassistencial se faz através da análise de dados que são colhidos através de alguns sites específicos, como o IBGE, o CadÚnico, o Censo SUAS, o Registro Mensal de Atendimento (RMA) dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) do município, entre outros. E em alguns casos específicos a equipe da vigilância pode fazer uma busca ativa e criar seus próprios instrumentos para a coleta de dados dos equipamentos socioassistenciais.

## 4 CONCLUSÃO

A partir da discussão travada acima podemos compreender que ainda são muitos os desafios a serem enfrentados na sociedade capitalista, sobretudo no que diz respeito a questão social, até mesmo por que, esta tem origem no sistema capitalista de produção, e as respostas dadas dentro desse sistema sempre se encontrarão um ambiente contraditório e de conflitos.

Ainda assim, a Política de Assistência Social ocupa lugar central no enfrentamento as formas de caridade e benevolência orquestradas pelo Estado, que deve pautar suas ações na garantia de acesso a direitos sociais legalmente garantidos pela Constituição Federal de 1988, que transforma a assistência social em política pública compondo o tripé da Seguridade Social. Logo, “[...] ocorre o deslocamento do problema da desigualdade e da exploração como questão social, a ser tratada no âmbito estatal e pelo direito formal” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 55).

## REFERÊNCIAS

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Conselho Federal de Serviço Social. **Parâmetros para atuação de assistentes sociais na política de assistência social**. Brasília (DF), 2011. Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/arquivos/Cartilha\\_CFESS\\_Final\\_Grafica.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/Cartilha_CFESS_Final_Grafica.pdf) >. Acesso em: 11 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742. Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS. **Dispõe Sobre a Organização da Assistência Social e dá outras providências**. Brasília- DF, 1993. Disponível em: <[file:///A:/erica/Downloads/Lei%2008.742%20-%2007.12.1993%20-%20LOAS%20consolidada%20\(Lei%2012.435\\_2011\).pdf](file:///A:/erica/Downloads/Lei%2008.742%20-%2007.12.1993%20-%20LOAS%20consolidada%20(Lei%2012.435_2011).pdf) >. Acesso em: 11 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Legislações**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <[http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao#b\\_start=0](http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao#b_start=0) >. Acesso em: 05 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social- PNAS**, Brasília- DF, 2005. Disponível em:

<[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução CNAS nº 33. **Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS**. 2012. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia\\_social/nob\\_suas.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf) . Acesso em: 11 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial**. Brasília, MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social 2014.

IAMAMOTO, M; CARVALHO, R. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 33. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a Propósito da “Questão Social”. **Temporalis**, Brasília: Associação de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS, n.3, 2001. p. 41-49.

PIANA, Maria Cristina. **As políticas sociais no contexto brasileiro**: natureza e desenvolvimento. São Paulo: UNESP, 2009. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-02.pdf> > Acesso em: 11 fev. 2018.

ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 6, n. 11, 2009.

SANTOS, Josiane Soares. **“Questão social” particularidades no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2012. (Coleção biblioteca básica de serviço social; v. 6).

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. **Assistência social em risco**: conservadorismo e luta social por direitos. **Serviço Social & Sociedade**, v. 130, p. 487-506, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n130/0101-6628-sssoc-130-0487.pdf> > Acesso em: 04 fev. 2018.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência social: de ação individual a direito social. **Revista brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, n. 10, jul./dez. 2007. Disponível em: < [http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza\\_Sposati.pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf) >. Acesso em: 11 fev. 2018.

TOMAZ, Marianna Andrade. A questão social no capitalismo: uma análise do seu conceito na contemporaneidade. In: **Jornada Internacional de políticas públicas**, 4., 2013, Maranhão. **Anais...** Maranhão, 2013.

VANDRÉ, Geraldo. **Pra não dizer que não falei das flores**, 1968. Disponível em: <<https://www.vagalume.com.br/geraldo-vandre/pra-nao-dizer-que-nao-falei-das-flores.html>>. Acesso em: 11 fev. 2018.

QUINONERO, Camila Gomes; ISHIKAWA, Carlos Takeo; NASCIMENTO, Rosana C. Januário; et al. Princípios e diretrizes da Assistência Social: da LOAS à NOB SUAS. **O social em questão**, ano 17, n. 30, 2013. Disponível em:  
<[http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_30\\_Quinonero\\_3.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_30_Quinonero_3.pdf) >  
Acesso em: 11 fev. 2018.