

**A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL  
E OS DILEMAS DE SEU CARÁTER PÚBLICO**

**THE PATH OF PUBLIC SOCIAL ASSISTANCE POLICY IN BRAZIL AND THE  
DILEMMAS OF ITS PUBLIC CHARACTER**

Maria Izabel Rangel de Souza Oliveira<sup>1</sup>

Cristina Schmidt Silva Portéro<sup>2</sup>

Bárbara Maria Lucchesi Ramacciotti<sup>3</sup>

**Resumo:** A Assistência Social em seu percurso é marcada por ações filantrópicas e caritativas. Ao ser reconhecida como política pública, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, assume o desafio de garantir os mínimos sociais, com a efetivação de direitos que possibilitem o exercício pleno de cidadania. O processo histórico da expansão do capitalismo e das profundas transformações e contradições que impactam a vida de grande parcela da população refletem diretamente na urgência em se pensar ações de Estado, focadas no atendimento as vulnerabilidades e na busca por inclusão social. Neste sentido, as relações com as Organizações Não Governamentais, entendidas como braço do Estado na execução das políticas públicas, apresentam alguns dilemas no que tange a descaracterização do caráter público das ações do Sistema Único de Assistência Social. A presente pesquisa do tipo qualitativa e descritiva foi realizada por meio de levantamentos bibliográficos e documentais em plataformas como o scielo, periódicos Capes tendo por objetivo analisar os dilemas a cerca do caráter público da política de Assistência Social na sua relação com as ONG's.

**Palavras chaves:** Política Pública; Assistência social; Cidadania; Precarização.

**Abstract:** Social Assistance on its way is marked by philanthropic and charitable actions. When approved as a public policy, with the promulgation of the 1988 Federal Constitution, take on the challenge of guaranteeing social rights, with the realization of rights that enable the full exercise of citizenship. The historical process of expanding capitalism and the profound transformations and contradictions that affect a large portion of the population, directly reflected in the urgency to think about State actions, focused on serving as vulnerabilities and in the search for social inclusion. In this sense, a relationship with Non-Governmental Organizations, entities as the State's arm of public policy execution, presents some dilemmas that do not detract from the public character of the actions of the Unified Social Assistance System. This qualitative and descriptive research was carried out through bibliographical surveys and documents on platforms such as the film, Capes journals that aim to analyze the dilemmas and the public nature of the social assistance policy in its relationship with NGOs' s.

**Keywords:** Public policy; Social assistance; Citizenship; Precariousness.

## INTRODUÇÃO

<sup>1</sup>Mestranda do Programa de Políticas Públicas pela Universidade de Mogi das Cruzes. Pesquisa sobre a Política Pública de Assistência Social. Email: [mirsouza@prefeitura.sp.gov.br](mailto:mirsouza@prefeitura.sp.gov.br)

<sup>2</sup> Pós-doutora pela Cátedra UNESCO/Umesp. Professor do Mestrado em Políticas Públicas, pela Universidade de Mogi das Cruzes, campus Mogi das Cruzes. Pesquisa sobre comunicação social, folkcomunicação, diversidade cultural, mídia regional e local, turismo, patrimônio imaterial, e políticas públicas. Email: [crisschmidt@umc.br](mailto:crisschmidt@umc.br)

<sup>3</sup> Doutora em Filosofia pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do Mestrado em Políticas Públicas, pela Universidade de Mogi das Cruzes, campus Mogi das Cruzes. Pesquisa sobre História da Filosofia, Teoria do Conhecimento, Ética, Ciência Política e Políticas Públicas (foco em Cidadania, Inclusão Social de minorias, Desenvolvimento social e Estado de Bem-Estar). Email: [barbara.lucchesi@umc.br](mailto:barbara.lucchesi@umc.br)

Observa-se, historicamente, um avanço no processo de consolidação do neoliberalismo, que atrelado ao sistema de produção capitalista, implica em um agravamento e elevação das desigualdades, em virtude da não expansão de políticas sociais e desregulamentação dos direitos trabalhistas (YASBEK, 2004, p. 37).

A política pública de Assistência Social, por sua vez, promulgada pela Constituição Federal de 1988, através dos serviços, benefícios e programas sociais, tem por objetivo garantir proteção social e exercício de cidadania, por meio do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, do apoio à inclusão social, do enfrentamento da pobreza e incidência de riscos sociais. Entretanto sua constituição histórica é permeada por desafios, que envolvem a lógica das terceirizações e as práticas filantrópicas de cunho caritativo e assistencialista, que colocam em risco a configuração do caráter público do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Por meio de uma pesquisa de abordagem qualitativa e método descritivo, realizada com consultas bibliográficas, documentais e sites oficiais, abordaremos aqui os dilemas a cerca do caráter público da política de Assistência Social, e sobre os possíveis impactos observados na oferta do serviço prestado de forma terceirizada, pelas ONG's.

O presente artigo inicialmente aborda o processo de constituição do Estado democrático de direitos, com uma explanação sobre os tipos de Estado, suas características e finalidades, observando como o conceito de cidadania se constituíram no âmbito do estado constitucional por meio dos direitos civis, políticos e sociais. Em seguida, examina a trajetória da implantação da política pública de Assistência Social no Brasil, desde o seu caráter assistencialista à configuração como política universalista e garantidora de direitos sociais. Neste contexto, verifica-se como o avanço do neoliberalismo afeta a intencionalidade do caráter público do SUAS e como isto culmina no aumento da privatização dos espaços públicos.

Atualmente, na cidade de São Paulo, de acordo com o CENSO SUAS 2017, 94% dos serviços sócio assistenciais são operacionalizados por Organizações Não Governamentais, executado por trabalhadores terceirizados, por meio de repasse de verba pública. Desta forma, as Organizações Sociais passam a ser reconhecidas como "braço do Estado", como fruto destas relações de parceria entre as entidades e governos.

## O ESTADO E A CONSTITUIÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Ao abordar os aspectos do Estado Constitucional no Brasil faz-se importante entender como o Estado Moderno, em suas diversas formas, manifestou seu poder político ao longo da história.

O Estado Moderno, segundo Liberatti (2013), apresentou diferentes enfoques em sua evolução na história, materializadas pelos tipos de Estados, como por exemplo, o Estado Liberal, o Estado Socialista, o Estado Fascista, o Estado Social e o Estado Pós-social, sob diferentes formas de manifestação da Administração pública.

Considerando que o Estado tem um fim geral, constituindo-se para atingir seus fins particulares, o autor compreende que o fim do Estado é o bem comum, entendido como o conjunto de todas as condições de vida social que consistam no desenvolvimento integral da personalidade humana. Desta forma, compreende-se que é por meio do poder político que o Estado manifesta seus interesses e concretiza suas atividades político-administrativas.

Abordaremos aqui as características e finalidades dos tipos de Estados Moderno apresentados na obra "Políticas Públicas no Estado Constitucional" de Liberatti (2013):

	<b>Surgimento</b>	<b>Características</b>	<b>Finalidade</b>
<b>Estado Liberal</b>	Em fins do séc. XVIII, surgiu o Estado Liberal concebido pelas teorias filosóficas do Iluminismo e Liberalismo, tendo como propósito substituir o Estado Absolutista instituído pela monarquia. O Estado Liberal prolongou-se até o início do séc. XX. Também chamado de Estado Liberal de Direito ou Estado de Direito, surge portanto, sob o signo da supremacia da lei. (LIBERATTI, 2013, p.32)	O Estado de Direito revela-se com ênfase em sua principal característica de instituir e garantir a supremacia da legalidade da Administração e da justiça administrativa, sob o ideal de submissão do Estado ao Direito progressivamente reduzido à integral subordinação da Administração à lei. (LIBERATTI, 2013, p.35)	O Estado Liberal firma-se no poder supremo da lei e especificamente da Constituição como limitadora do poder político. Neste diapasão, o Estado Liberal tem, como fim último, a garantia da liberdade e os direitos fundamentais do indivíduo. O Estado de Direito promoveu uma mudança significativa nos conceitos de pessoa e de sociedade. (LIBERATTI, 2013, p.39)
<b>Estado Socialista</b>	A concepção do constitucionalismo socialista, fundada na revolução social dos postulados de Karl Marx e Friedrich Engels, apartada do vértice do Estado de Direito, desprezou os direitos fundamentais e, principalmente, deixou de limitar o poder político, permitindo a afirmação ideológica da "ditadura do proletariado". (LIBERATTI, 2013, p.40)	As principais propostas (ou ideário) socialista-comunistas eram: (a) ser a luta de classes a propulsora da história, no sentido de contrastar o povo oprimido (proletariado) e o povo opressor (capitalistas) (b) explicar-se, pela luta de classes, a periodificação da história – evolução do comunismo primitivo ao comunismo histórico; (c) a exclusividade do poder político ao proletariado; (d) a abolição das classes sociais e o Estado de Direito no Estado Comunista. (LIBERATTI, 2013,	Pode-se afirmar assim que a construção do regime econômico-socialista se firmou pela "apropriação coletiva dos meios de produção", que fizeram emergir uma Administração Pública agressiva, constitutiva e prestacional, cujo poder político do Estado se apresentou como regulador, produtor, distribuidor e consumidor. (LIBERATTI, 2013, p.40)

		p.40)	
<b>Estado Fascista</b>	São exemplos desse regime a Itália, a partir de 1920 até 1943, com Benito Mussolini; a Alemanha, a partir de 1933 até 1945, com Adolf Hitler; Portugal, a partir de 1926 até 1974, com Oliveira Salazar e Marcello Caetano; Espanha, a partir de 1939 até 1973, com Francisco Franco. (LIBERATTI, 2013, p.41)	Esses regimes resultaram do esfacelamento ideológico do liberalismo pela usurpação do poder por um totalitarismo individual do chefe de governo, resultando numa ditadura demarcada por: (a) ausência de liberdade individual, de pluralismo partidário e repressão política; (b) o desprezo pelo parlamentarismo liberal e a aceitação de uma economia capitalista de raiz, embora fossem múltiplas suas concepções. (LIBERATTI, 2013, p.42)	A unificação política do poder gravou-se pela imposição de um partido político único que exigia de seus seguidores uma cativa crença na ideologia do regime na admissão à função pública. (LIBERATTI, 2013, p.40)
<b>Estado Social</b>	Com finalidade e funções distintas dos demais, o Estado Social surge, primeiramente, na Europa, com o término da Segunda Grande Guerra Mundial, com ideário democrático (2013, p.41). O Estado social nasceu de uma inspiração de justiça, igualdade e liberdade; é a criação mais sugestiva do século constitucional, o princípio governativo mais rico em gestação no universo político do Ocidente. (LIBERATTI, 2013, p.44)	Como influência do comportamento político e social do século XX, o Estado Social usa-se das seguintes características: (a) as transformações do Estado num sentido democrático, intervencionista, social, (b) o acesso (ou luta pelo acesso) das mulheres à igualdade (c) o aparecimento e, depois, o desaparecimento de regimes autoritários e totalitários de diversas inspirações; (d) a emancipação dos povos coloniais, (e) a proteção internacional dos direitos do homem. (LIBERATTI, 2013, p.44)	As primeiras ações representaram intervenção do Estado na vida social, com a finalidade de corrigir os desvios originados pela evolução da vida econômico social, buscando um efeito pacificador e integrador. O Estado contemporâneo se firma como Estado Social. O Estado Social, por sua própria natureza, demanda a participação popular, o que significa que o Estado Social é, também, um Estado Democrático, tem, no povo, a origem do poder político e que se funda na legalidade. Ou seja, um Estado Social Democrático. (LIBERATTI, 2013, p.45)
<b>Estado Pós-Social</b>	O século XXI traz, com uma rapidez diferenciada de outros tempos, uma modificação de cultura, de atividades, de práticas sociais pessoais e do Estado (inclusive da crise do Estado Social), em que surge a necessidade de instituir-se uma nova fase do Estado Social: o Estado Pós-social. (LIBERATTI, 2013, p.47)	Assim, no pós-guerra, surgiram a terceira e a quarta dimensões dos direitos fundamentais, fruto da proteção das liberdades e garantias sociais, bem como da proteção aos direitos fundamentais nos âmbitos interno e internacional, respectivamente. (LIBERATTI, 2013, p.47)	Surge assim uma migração do regime para a democracia representativa e participativa, cuja preocupação principal é a satisfação dos direitos fundamentais da pessoa e atividades voltadas para a proteção do meio ambiente, da biodiversidade, do patrimônio genético. (LIBERATTI, 2013, p.48)

Deste modo, ao analisar os tipos de Estado a luz do momento histórico em que surge, bem como suas características e finalidades, denota-se que o Estado se configura na institucionalização do poder, representada pela manifestação sociopolítica e filosófica da vontade do soberano e/ou do povo, conforme a época.

O Estado é, assim, “uma forma histórica de organização do poder dotada de qualidades que a distinguem de outros ‘poderes’ e ‘organização de poder’”. São elas, em primeiro lugar, a qualidade de poder soberano. A soberania, em termos gerais e no sentido moderno, traduz-se num poder supremo, no plano interno, e num poder independente, no plano internacional (LIBERATTI, 2013, p. 13).

Segundo Dias; Matos (2012), tradicionalmente o Estado desempenhou uma função social como agente econômico destinado a realocar os recursos escassos e amenizar as contradições inerentes ao próprio desenvolvimento das forças de reprodução do capital - como o aumento da desigualdade social e regional, entre outras, característica esta acentuada na configuração do Estado de Bem Estar Social.

O Welfare State ou o Estado do Bem-Estar Social, também denominado Estado Social, surge na virada do século XIX para o século XX, na Alemanha, tem por função a garantia de direitos sociais traduzidos em políticas de proteção social. Na primeira fase do Welfare State em países de capitalismo avançado são implementadas leis trabalhistas e os sistemas nacionais de previdência, educação, saúde entre outros direitos fundamentais dos cidadãos. A Alemanha é o primeiro país a implementar um sistema nacional de seguridade social por meio de um seguro nacional compulsório, que visava, em especial, proteção dos assalariados.

Segundo Kerstenetzky (2012), a história da constituição de um Estado de Bem-Estar no Brasil começa no primeiro governo Vargas, em 1930.

A produção legislativa a que se refere o período 30/43 é fundamentalmente a que diz respeito à criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, de um lado, e de outro, a relativa à legislação trabalhista, consolidada em 43. A Constituição de 1934, que é a primeira carta constitucional do período, enfeixa vários dos direitos e iniciativas legislativas recentes em inéditos capítulos sobre a “ordem econômica e social”; “família, educação e cultura”; “legislação trabalhista e sindical” (KERSTENETZKY, 2012, p. 191).

Ao longo do Século XX, o Estado Social ou de Bem-Estar Social fortalece o conceito de Estado Constitucional, pois a constituição, surgida no Estado Liberal, adquire um status de

norma jurídica além de pacto político. Este novo ordenamento implicou a submissão do poder estatal à ordem jurídica, com a substituição da vontade do governante pela vontade geral expressa na lei, a primazia do poder Legislativo sobre o Executivo (LIBERATTI, 2013, p. 56).

Deste modo, a constituição, em suas normas e princípios, expressa a obrigatoriedade de vinculação dos poderes públicos apresentando sua amplitude no que tange a primazia da lei.

Vale dizer que a Constituição é dotada de superioridade hierárquico-normativa dentro do Estado organizado (...) Todavia, a Constituição não se apresenta apenas como a norma das normas de criação jurídica ou uma 'ordem jurídica objetiva', mas representa, também, uma 'ordem de garantia' dos direitos subjetivos dos cidadãos no Estado (QUEIROZ, 2009, p. 27).

Deste modo, compete ao Estado garantir a vinculação de suas atividades administrativas previstas nas normas constitucionais. A Constituição Brasileira de 1988, em seu Art. 37, determina que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, CF, 2019, p.48).

Assim, de acordo com Liberatti (2013), serviços prestados pela Administração Pública, oriundos de um ato administrativo qualquer, devem em 1º lugar procurar na lei sua raiz, de modo que a execução desse serviço contemple e garanta os direitos fundamentais da pessoa humana.

Os princípios fundamentais da República Federativa são apresentados no Título I da Constituição Federal, dos quais destacamos os objetivos contidos no Art. 3º:

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, CF, 2019, p. 15).

Como o texto apresenta, são objetivos fundantes a busca por uma sociedade igualitária, que encontre mecanismos para o bem comum, pautando suas ações em medidas que possibilitem condição de igualdade para todos.

Em seu Título II, a Constituição apresenta os Direitos e Garantias Fundamentais, divididos em cinco capítulos, destacamos aqui o Capítulo II - Dos Direitos Sociais:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, CF, 2019, p. 23).

Assim, ao inserir a assistência aos desamparados como direitos sociais, em seu Art. 203, o texto promulga a Assistência Social como política pública, compondo o tripé da Seguridade Social, a Saúde e Previdência Social.

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes; III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, CF, 2019, p. 165).

Desta maneira, os direitos sociais acima descritos e garantidos no texto constitucional apresentam-se como um conjunto de exigências, objetivando a garantia de condições individuais e coletivas, com vistas a reparar condições sociais desiguais.

Para Liberatti (2013), os direitos sociais compõem-se de um conjunto de direitos que exigem a realização de autênticas prestações de serviços por parte do Estado, com o fim de suprimir ou incrementar os direitos de igualdade, na prestação de serviços essenciais a aquisição da plena cidadania. Desta forma, ao Estado compete assegurar o atendimento às demandas da população, com vistas a necessária capacidade de se elaborar um conjunto de ações para enfrentamento das mazelas sociais.

Contudo, dentro do vigente ideal neoliberal, que vem largamente acometendo a dinâmica da sociedade brasileira, observa-se um dismantelamento da máquina pública, identificada pela redução dos gastos sociais, privatizações e cortes nos direitos sociais constitucionalmente garantidos.

Liberatti (2013) afirma que “sob o signo do neoliberalismo, o Estado não intervém na escalada acirrada do capital, e permite o alargamento das desigualdades sociais: o rico fica

cada vez mais rico e o pobre miserável”. Em vista disto, a preocupação com a plenitude da cidadania, princípio fundamental previsto no Art. 1º da carta magna, carece de máxima atenção, visto que a cidadania aponta para a qualidade e condição de cidadão, e, juridicamente, insere o cidadão como membro de um Estado, na garantia do gozo de seus direitos.

### **CIDADANIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Ao abordar sobre o conceito de cidadania, Marshall (2002) descreve que para compreendê-la é preciso dividir cidadania em um conjunto de três elementos: civil, político e social:

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual - liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade (MARSHALL, 2002, p. 64).

O autor sugere que o conceito de cidadania, tal como construído historicamente na Inglaterra, abarca um processo cronológico e lógico, pois primeiro vieram os direitos civis, no século XVIII, depois, no séc. XIX, surgiram os direitos políticos e por último os direitos sociais, conquistados no século XX.

Segundo Marshall, foi no século XVIII que, na Europa ocidental, surgiram as condições históricas que levaram à conquista dos direitos civis, garantindo aos cidadãos – abstratamente, a todos os homens; concretamente, à classe burguesa – a capacidade jurídica de lutar pelos seus direitos, aqueles necessários à liberdade individual. O autor acrescenta que a consolidação dos direitos civis contribuiu para o surgimento, por volta do século XIX, dos chamados direitos políticos. Posteriormente, afirma que novos direitos surgem, os direitos sociais, como forma de reparar uma antiga falha na compreensão da cidadania: sua falta de democracia. Por fim, os direitos sociais se referem ao direito a um mínimo de bem-estar social, e sua consolidação só seria alcançada quando todos os cidadãos tivessem acesso a esse mínimo (MARSHALL, 2002, p. 27).

Para Botelho; Schwarcz (2012), não existe uma definição consensual ou mesmo uma

análise definitiva para o conceito de cidadania, por se tratar de uma história de longa duração. A palavra "cidadania" que tem origem do latim, com sua origem na antiguidade, remonta a ideia de cidadão. Cidadão significa ser portador de direitos, ter direitos na cidade em que se vive, conforme Aristóteles: "Um homem sem cidade, sem cidadania, não é propriamente um homem, mas um deus ou um animal, ou uma coisa animada, tal como é o escravo" (*apud* BOTELHO; SCHWARCZ, 2012, p. 8).

Para Carvalho (2001), refletir sobre o problema da cidadania, sobre seu significado, exige uma leitura de sua evolução histórica e suas perspectivas. Em sua obra *Cidadania no Brasil* (2001), o autor discorre sobre como a cidadania vai se configurando ao longo da história. A análise de Carvalho abarca do período colonial à redemocratização demonstrando como o conjunto de direitos - civis, políticos e sociais - foram por vezes inexistentes ou falhos, ao pensar desde a independência, aos dias atuais, um Estado garantidor de direitos.

Resgatar a história clarifica sobre os problemas centrais da nossa sociedade, sobre como a violência urbana, o desemprego, o analfabetismo, a má qualidade da educação, a oferta inadequada dos serviços de saúde e saneamento, e as grandes desigualdades sociais e econômicas, que ou continuam sem solução, ou se agravam, ou, quando melhoram, é em ritmo muito lento (CARVALHO, 2001, p. 8).

De início Carvalho observa que para entender a construção da cidadania no Brasil o esquema cronológico e lógico da sequência entre os direitos civis, políticos e sociais, proposto por Marshall para entender o contexto da Inglaterra, não se aplica ao caso brasileiro. Carvalho (2001) defende que a sequência dos direitos no Brasil está invertida, pois historicamente primeiro surgem os direitos sociais ou trabalhistas na Era Vargas, em um país marcado pela não regulamentação do trabalho assalariado, mesmo após 1888 quando oficialmente foi abolida a escravidão dos negros, praticada por mais de 300 anos.

### **A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ENTRE O ESTADO E AS ONG'S**

Analisar a assistência aos mais necessitados neste país implica em uma compreensão da desigualdade entre classes sociais, que se distinguem pelo poder econômico.

Para o filósofo Karl Marx (1848), a história de toda sociedade é marcada pela luta de classes, tendo em vista que a estrutura de poder de toda sociedade implica em conflitos de interesses e em uma relação de dominação de uma classe privilegiada, que detém o poder econômico e político, sobre a classe explorada, sejam os servos, os escravos ou trabalhadores

assalariados, como nas sociedades modernas. As classes dominadas ou exploradas em sua força de trabalho produzem a riqueza social, mas com o ganham apenas sobrevivem, quando estão incluídos nas relações de trabalho. Contudo, nas sociedades capitalistas modernas, muitos nem são incluídos nas relações formais de trabalho, vivem em situação de exclusão social, de pobreza e vulnerabilidade extrema, compondo as estatísticas das desigualdades sociais.

Pobreza, exclusão e subalternidade configuram-se, pois como indicadores de uma forma de inserção na vida social, de uma condição de classe e de outras condições reiteradoras da desigualdade (como gênero, etnia, procedência etc), expressando as relações vigentes na sociedade. São produtos dessas relações que produzem e reproduzem a desigualdade no plano social, político, econômico e cultural, definindo assim para os pobres um lugar na sociedade (YASBEK. 2004. p. 34).

A igreja católica sempre teve uma ação caritativa e voluntarista de acolhimento e assistência aos pobres, ao longo dos séculos. Nas sociedades tradicionais os sistemas de proteção social tinham dois grandes pilares: a família e a ação caritativa da igreja. Contudo, com o surgimento das sociedades modernas e capitalistas e fundação do Estado de Direito, como vimos, desde o final do século XIX e início do século XX, surgem os sistemas nacionais de proteção social, que visam garantir os direitos sociais, sobretudo os direitos dos trabalhadores assalariados.

A instituição dos sistemas nacionais de Previdência e de Assistência Social marcam a instituição proteção social como direito do cidadão e dever do Estado Constitucional, e não mais como assistencialismo caritativo e filantrópico. Não obstante, a Assistência Social no Brasil durante muitas décadas da história da República por esse caráter assistencialista derivado da filantropia religiosa.

A história institucional do estado brasileiro tem fortes marcas em atribuir ao campo religioso a prática de atenção social considerando-a vinculada a um âmbito mais ligado as paixões pelo o outro, o que se põe em oposição ao entendimento de que a racionalidade estatal não comporta tais expressões. É registrado que desde o Brasil Colônia, no Império e até mesmo, embora um pouco mais velado, na velha primeira república, o trabalho no campo social foi naturalizado como campo de igreja e religiosidade (MDS, 2015, p. 09).

Após 1930 surgem no Brasil, por meio de instituições religiosas, as primeiras ações focalizadas de atenção aos pobres. Um marco foi à criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), criada em 1942.

A LBA veio para atuar nas emergências das famílias e na ocorrência de calamidades. Presidida inicialmente por Darcy Vargas, afirma-se assim, no país, a figura do primeiro-damismo, e legitima o objetivo de Vargas que era atuar através do assistencialismo mantendo a dominação da política (PRETY, 2012, p. 7).

Ainda, segundo a autora, a LBA teve uma atuação tão importante que em muitos momentos foi considerada o principal órgão da assistência social do governo federal, tão importante que sua extinção ocorreu apenas em 1995. Mesmo sua ação sendo de caráter assistencialista, muitos dos trabalhadores que atuavam na LBA lutavam pelo reconhecimento da assistência como política pública regulamentada como direito e não com uma caridade ou favor.

As políticas sociais e a filantropia têm mantido entre si uma relação perversamente duradoura e permanente, consagrada pelo Estado brasileiro por meio de múltiplos mecanismos reguladores. Introduzidas no interior do Estado na era varguista, pelo Estado Novo, a educação, a saúde e a assistência social formataram-se oficialmente por meio da aliança entre governo, Igreja Católica e burguesia, visando monitorar as tensões e os conflitos decorrentes da “questão social” gerada pela industrialização, que se implementava no país. Nessa relação, fazendo prevalecer o princípio da subsidiariedade, o Estado colocou-se como o último a responder diretamente pelas atenções sociais, executando ações meramente emergenciais, e passou a usar a estratégia de delegação, transferindo às organizações da sociedade civil as maiores responsabilidades na área social (SOUZA, 2016, p. 75).

Assim, a política pública de Assistência Social só passa a ser reconhecida como dever do Estado em 1988, a partir da Constituição Federal. Sua promulgação reconheceu as políticas sociais como direito do cidadão e dever do Estado. Desse modo, a assistência social passou a compor o tripé da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social.

Segundo Petry (2012), a década de 1990 é atingida pelo ideário neoliberal com a proposta de um Estado mínimo, com redução de gastos sociais, privatizações e cortes nos direitos sociais, como já apontado. Nesta conjuntura são poucos os avanços no processo de reordenamento da assistência social. As propostas da política de assistência foram rotuladas como inviáveis e as ações do governo continuaram reprimidas, mantendo perfil conservador, paternalista e autoritário.

Em 1993 é sancionado pelo Governo Itamar Franco a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em resposta a mobilização da sociedade civil organizada, que trás em seu

bojo os princípios, diretrizes, o conceito de programas, projetos, serviços, benefícios, forma de organização, gestão participativa dos entes federativos, entre outros, estabelecendo que a política pública deve ser operacionalizada de forma descentralizada e participativa.

A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – Lei de 07.12.1993, é fruto de debates políticos e lutas dos segmentos progressistas da sociedade civil juntamente com categorias profissionais que diretamente executam a política de assistência social brasileira (ALVES, 2012, p. 45).

Já em 2004 é aprovada a Política Nacional de Assistência Social - Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, pelo Conselho Nacional de Assistência Social, como resultado de um intenso e amplo debate nacional, expressos nas deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2003. Normatiza princípios e objetivos a serem alcançados, através da efetivação das ações que façam garantir os mínimos sociais, através do enfrentamento às vulnerabilidades. (PETRY, 2012, p. 28).

Deste modo, a PNAS estabelece novos paradigmas ao enfrentamento das desigualdades sociais, na busca pelo rompimento de ações retrogradadas, objetivando ações universalistas, estabelecendo critérios para o atendimento as vulnerabilidades e riscos sociais.

Com o objetivo de estruturar as ações da PNAS e organizar a operacionalização dos programas, projetos, benefícios e serviços sócio-assistenciais, foi implantado o Sistema Único de Assistência Social - SUAS, regulamentado pela Lei nº 12.435.

A política de assistência social define seu campo de proteção social entre algumas seguranças sociais, tais como a sobrevivência (provida por benefícios e bens materiais), proteção especial pela acolhida (com ofertas de serviços socioassistenciais, que devem incluir desde cuidados domiciliares até a manutenção de centros de acolhimento para desproteções causadas por situações de abandono, etária e de vitimização), e, as de convívio (mediante serviços socioassistenciais, que proporcionam o reforço de vínculos sociais, formas de sociabilidade geracional, vicinal, territorial e familiar) (MDS, 2015b, p. 12).

Em 2002, com a vitória do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva, com o apoio de setores do movimento de esquerda do país, obtêm-se investimentos significativos em políticas focadas no combate a extrema pobreza, como o programa Bolsa Família e o Programa Fome Zero.

Assim, a política pública de Assistência Social passa a ser operacionalizada por meio do atendimento das proteções básica e especial. A proteção básica tem por objetivo prevenir os

43

riscos sociais e fortalecer a capacidade protetiva dos núcleos familiares, já a proteção especial tem por objetivo atender famílias e indivíduos em situação de risco e vulnerabilidade social, rompimentos e/ou fragilidades nos vínculos familiares e comunitários.

As unidades públicas denominadas CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) executam os programas e serviços da Proteção Básica, já os CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) e CENTRO POP executam os programas e serviços da Proteção Especial.

Atualmente, na cidade de São Paulo, de acordo com o CENSO SUAS 2017, 94% dos serviços sócio assistenciais são operacionalizados por Organizações Não Governamentais, executado por trabalhadores terceirizados, por meio de repasse de verba pública.

A PNAS (2004) por sua vez, coloca a possibilidade dos serviços sócio-assistenciais serem executados por entidades de Assistência Social, inclusive menciona que os CRAS e CREAS sejam preferencialmente executados em unidades públicas municipais.

Os serviços de proteção social, básica e especial, voltados para a atenção às famílias deverão ser prestados, preferencialmente, em unidades próprias dos Municípios, através dos Centros de Referência da Assistência Social básico e especializado. Os serviços, programas e projetos de atenção às famílias e indivíduos poderão ser executados em parceria com as entidades não-governamentais de assistência social, integrando a rede socioassistencial (PNAS, 2004, p. 43).

Desta forma, as Organizações Sociais passam a ser reconhecidas como "braço do Estado", como fruto destas relações de parceria entre as entidades e governos.

Sobre a relação do poder público e as entidades assistenciais não-governamentais, a relação tradicionalmente estabelecida no Brasil foi marcada pelo princípio do dever moral, orientado pela lógica da filantropia e benemerência. Não sendo direito social a prática assistencial implementadas pelas organizações não-governamentais e, em grande parte, também pelas governamentais, não se pautava por uma direção teórica e política que a concebesse como política pública e dever estatal (BOSCHETTI, 2003, p. 136).

Deste modo, a trajetória histórica da Assistência Social, fundada na filantropia e voluntariado, contribuiu substancialmente para a demora na desvinculação da imagem da política pública enquanto ações descontinuadas e caritativas.

Com a promulgação da Assistência Social enquanto política pública em 1988, fica demarcado a primazia estatal de sua ação, no entanto, o item I do artigo 204, prevê a

possibilidade da abertura de ações entre o Estado e as ONG's. Neste sentido, a política de Assistência Social constitui-se da divisão e operacionalização do trabalho governamental operado por Entidades Sociais.

Mas, como consolidar a assistência social como direito obrigatório se ela é majoritariamente praticada por instituições caritativas e filantrópicas? (BOSCHETTI, 2003, p. 136).

Segundo Alchorne (2012), a cidade de São Paulo reúne a maior rede de assistência social da América Latina, com serviços executados com quase 400 organizações sociais parceiras. 94% da rede sócio assistencial é executada por ONG's e as unidades públicas estatais são responsáveis por apenas 6%. É uma rede privada muito extensa, como garantir o caráter público nas ações? É possível primazia estatal, nessa realidade?

Garantir a laicidade do Estado nos serviços prestados por Organizações que possuem missão religiosa é um dos grandes desafios, pois, convive-se ainda, nos serviços socioassistenciais, com orações, leituras de textos bíblicos, entre outras ações que desrespeitam os princípios constitucionais de liberdade de expressão religiosa e a garantia do Estado laico (SOUZA, 2016, p. 135).

Em defesa do Estado Laico, o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) publicou no "CFESS Manifesta"<sup>4</sup>:

A laicidade do Estado supõe sua indiferença em relação às manifestações e convicções religiosas presentes na sociedade, supõe que as instituições, as relações de poder, as políticas sociais e o ordenamento jurídico estatais não manifestem ou sejam baseados em convicções religiosas. A liberdade de manifestação e a diversidade de convicções religiosas presentes na sociedade supõem o Estado Laico. Este, por sua vez, não supõe uma sociedade laica, mas a liberdade de manifestação religiosa, as liberdades individuais e os direitos de cidadania supõem um Estado democrático e laico.

Outro ponto que merece destaque diz respeito a precarização das equipes terceirizadas, que convivem com a ausência de formação, flexibilização, e perdas de direitos trabalhistas.

Segundo Yazbek (2014) é possível observar que para os trabalhadores da Assistência Social, contratados pelas ONG's, estratégias de intensificação do trabalho vão sendo incorporados gradativa e sutilmente, e talvez ainda não estejam claramente perceptíveis para esses trabalhadores. A autora acrescenta que isto vai ganhando concretude no ritmo e na

velocidade do trabalho, nas cobranças e exigências de produtividade, no maior volume de tarefas, nas características do trabalho demandado, no peso da responsabilidade e, na ponta, observamos profissionais esvaídos de decisão, cumprindo metas e resultados imediatos, com falta de perspectivas de progressão e ascensão na carreira e de políticas continuadas de capacitação profissional, entre outros.

O Censo SUAS Brasil 2017 indica um aumento percentual de trabalhadores contratados com “outros vínculos” composto por trabalhadores temporários e informais. Em 2010, eram 31,1% e em 2017 passam a ser 56%.

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB/RH 2006) é um importante instrumento para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS e dentro das suas diretrizes estão: conhecer os profissionais que atuam no SUAS, caracterizando sua expectativa de formação e capacitação; propor estímulos aos e valorização dos trabalhadores; identificar os pactos necessários entre gestores, servidores e trabalhadores da rede socioassistencial, com base no compromisso da prestação do serviço de qualidade aos usuários e uma política que garanta a qualificação desses agentes (MDS, 2006, p. 08).

Para Yazbek (2014), a precarização do trabalho alcança os vínculos trabalhistas através de salários insuficientes, flexibilização das formas trabalhistas, informalidade, trabalhos parciais, temporários, terceirizados, contratação por tarefas, por pregão eletrônico, entre outros.

Deste modo, no contexto neoliberal, sob o comando do capital financeiro, o Estado Social fica em evidente “xeque mate”, onde se identifica um aprofundamento das desigualdades sociais em virtude da ausência de cobertura das políticas sociais.

Neste sentido, observa-se a ofensiva do capital no sucateamento dos serviços públicos, através das privatizações, na expansão do setor privado, fragilizando o caráter público de suas ações.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os direitos sociais, dispostos no Art. 6º da Constituição Federal, definem uma série de garantias a serem cumpridas pelo Estado, dentre elas a assistência aos desamparados, que tem por centralidade a busca pela dignidade da pessoa humana e da cidadania. Contudo, a lógica perversa e destrutiva do capital perpetua impactos severos à estrutura da sociedade, em sua

condição econômico-social, gerando assim a necessidade de um Estado cada vez mais protetivo, garantidor de mínimos sociais.

A política pública de Assistência Social por sua vez caminha na contra mão do ideal neoliberal. Em seu texto constitucional visa garantir proteção social e superação das situações de pobreza e risco social e ainda que no decorrer de sua história tenha empregado ações de cunho assistencialista, no contexto de redemocratização do país, avança, notoriamente pela garantia de direitos sociais.

Sob o regime neoliberal, em um contexto mercadológico, observa-se a privatização de bens e serviços, neste sentido, dentro do campo da Assistência Social, a sociedade civil passa a atuar como executora das ações de Estado, fragilizando assim o caráter público do SUAS.

As problemáticas desta transferência de responsabilidades se materializam na prestação de serviços à comunidade, executados por ONG's, que por vezes empregam um viés religioso no atendimento à população, desrespeitando a estatização e laicidade do Estado.

Frente a discrepância entre o número de unidades públicas e os serviços conveniados, fica evidente que estas "parcerias" difundem o ideal de empregar as ONG's como co-responsável pelas soluções das crescentes contradições sociais. Dentro da perspectiva neoliberal fica explícito como a transferência de responsabilidades na execução direta da política pública contribui para o sucateamento dos serviços conveniados, operacionalizados por trabalhadores que vivenciam os baixos salários, ausência de capacitação, sobrecarga de trabalho e flexibilização.

## REFERÊNCIAS

ALCHORNE, A. C. S. **Das Políticas Nacionais aos Planos Municipais: Avanços da Política Pública de Assistência Social em Metrópoles – Estudo das Cidades do rio de Janeiro e São Paulo.** 2012. P. 232. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

ALVES, A. A. F. **Assistência Social – história, análise crítica e avaliação.** Curitiba: Juruá, 2012.

BOSCHETTI, I. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo.** 2. ed. Brasília, 2003.

BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia M. **Cidadania, um projeto em construção: minorias, justiça e direitos**. São Paulo: Claro enigma, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 2019**. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 25 Maio 2020.

CARVALHO, J. Murilo. **Cidadania no Brasil**. 23 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

Conselho Federal de Serviço Social CFESS. **Em defesa do Estado Laico**. Brasília: CFESS. 2016. Disponível em: <https://bitly.com/lpfJhL>. Acesso em: 25 maio 2020

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: Princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LIBERATI, Wilson. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SUAS 10. Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas**. Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. Brasília, 2015.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Censo SUAS 2017: **CRAS, CREAS, Centros Pop, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselhos Municipais, Conselhos Estaduais e Unidades de Acolhimento**. Brasília, 2018.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

PETRY, Adriana. **As equipes de referencia do SUAS: Desafios e possibilidades na operacionalização da política de Assistência Social**. 2012. Santa Catarina. UFSC, 2012.

QUEIROZ, Cristina. **Direito constitucional: as instituições do estado democrático e constitucional**. Lisboa: Coimbra Editora, 2009.

SOUZA, N. T. **Os dilemas do caráter público da política de assistência social: uma reflexão a partir da visão das(os) trabalhadoras(es) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) da região central da cidade de São Paulo**. São Paulo. PUCSP, 2016.

YAZBEK, C. M. **Assistência Social na cidade de São Paulo: a difícil construção do direito**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

YAZBEK, C. M. **A Educação Permanente e a Política de Assistência Social**: o papel da academia e os desafios para o Serviço Social. In: CRUS Ferreira José *et al.* Gestão do Trabalho e Educação Permanente no SUAS – MDS, Brasília, 2014.