



## A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO: limites e avanços no contexto rede socioassistencial

Tereza Talyta Carvalho de Moura<sup>1</sup>

**Resumo:** Estudo discorre sobre a concepção dos atores sociais que compõe a rede de serviços sócio assistenciais em São Luís - MA a respeito da materialização do direito à proteção social. Realiza-se uma análise do reordenamento configurado a partir da Política Nacional de Assistência Social, que possibilita-nos incluir a rede socioassistencial como estratégia para assegurar direitos. Pretendemos fundamentar reflexões sobre a estrutura de rede.

**Palavras-chave:** Direito. Política de Assistência Social. Rede socioassistencial.

**Abstract:** Study discusses the design of social actors that make up the network of social welfare services in São Luís - MA regarding the realization of the right to social protection. Perform an analysis of rearrangement configured from the National Policy for Social Assistance, which allows us to include the social assistance network as a strategy to ensure rights. We intend to support reflections on the network structure.

**Keywords:** Right. Social Assistance Policy. Social Care Network.

---

<sup>1</sup> Bacharel. Universidade Federal do Maranhão (UFMA). E-mail: tereza\_talyta@hotmail.com



## 1 INTRODUÇÃO

Realiza-se uma reflexão sobre os marcos estruturantes para a Política de Assistência Social, bem como um exame das legislações pertinentes ao tema, perpassando uma análise do reordenamento configurado a partir da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), no que diz respeito à relação estabelecida entre o Estado e a sociedade civil. A análise da PNAS possibilita-nos incluir a rede socioassistencial como parte integrante deste reordenamento, e como estratégia para assegurar direitos.

Outrossim, este estudo resgata, em linhas gerais, o debate travado por vários autores que pesquisam a área da assistência social, situando a crítica ao retorno ao assistencialismo observado na atual conjuntura. Compreendendo a dinâmica das redes socioassistenciais na cidade de São Luís, verificamos as estratégias por eles utilizadas para garantir o acesso ao direito em contraposição à benesse, a fim de formularmos reflexões a cerca da concepção de direito presente na rede executora de serviços socioassistenciais.

Desse modo, temos a pretensão de contribuir para fundamentar reflexões sobre a estrutura de rede implementada em São Luís. Além de fornecer subsídios para a compreensão da realidade concreta em que a afirmação e garantia de direitos se expressa na Política Municipal de Assistência Social

## 2 CONSTRUÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO

Tomando como base a dinâmica societária de construção da ideia de direito, e suas particularidades no caso brasileiro resgatamos o percurso da própria constituição da Política de Assistência Social enquanto direito socialmente conquistado. Este estudo perpassa a análise do atual contexto de orientação neoliberal, identificando os determinantes políticos, sociais e econômicos que incidem nas políticas públicas, como direitos sociais e, especialmente, sobre a Política de Assistência Social brasileira.

O processo autoritário da colonização portuguesa marcou o Brasil com uma história de exclusão e dominação étnica, política e econômica, pautada em um modelo econômico concentrador e excludente que produziu e reproduziu, até os dias atuais, graves desigualdades socioeconômicas (CARVALHO, 2010). Estes traços históricos e culturais são constitutivos da política social brasileira e a análise das modificações ocorridas em seus padrões é fundamental para compreender as particularidades da Política de Assistência



Social no atual momento histórico.

Para melhor vislumbrar a trajetória da assistência social brasileira, que instituiu um sistema de proteção social baseado na seguridade social e na garantia de atendimento às demandas dos pobres, faz-se necessário compreender o processo de construção da Constituição Federal de 1988 e a base da seguridade social instaurada desde então.

A promulgação da Constituição Federal de 1988, inaugurou um “padrão de proteção social afirmativo de direitos sociais enquanto direitos de cidadania” (DAHMER, 2006, p. 04), na medida em que concebe um sistema de proteção social que representa um investimento em um processo de formatação do Estado Democrático de Direito de cunho liberal (VIEIRA, 2001 apud VICCARI, 2008). Este momento histórico da cultura política brasileira expressa um avanço do exercício da cidadania, sob a perspectiva dos direitos sociais.

Os condicionantes históricos e culturais sobre a noção de direito para a sociedade brasileira e a formatação da Política de Assistência como produto da luta pela afirmação dos direitos sociais, possibilita-nos inferir que a configuração legal e a materialização dos direitos socioassistenciais, estão diretamente imbricados na relação dinâmica estabelecida entre os sujeitos políticos da sociedade civil e o Estado. Há, portanto, uma correlação de forças que ora, tendência para a construção da PAS enquanto espaço público democrático, ora como mecanismo e estratégia governamental de contenção das tensões sociais advindas do agravamento da questão social.

Defendemos a ideia de que a materialização dos direitos socioassistenciais perpassa a legalização formal, mais não se encerra neste. Entendo que a PAS concebe o protagonismo do usuário como instância imprescindível à formação de cidadãos de direito. Infere-se que, a garantia concreta do direito à proteção social, sob a perspectiva da assistência social, se dá a partir do momento em que são instauradas condições para o protagonismo dos sujeitos de direitos, e este é justamente um grande desafio da PAS atualmente. Isto porque, persiste ainda, tanto na esfera administrativa quanto normativa do sistema público de proteção social uma tradição caritativa e assistencialista, com raiz cultural e política.

### **3 DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO NO CONTEXTO DAS REDES SOCIOASSISTENCIAIS**



A concepção de rede no SUAS, é resultado de discussões fomentadas pelo CNAS, a fim de implementar os pressupostos da LOAS e da PNAS. Neste sentido, a composição da rede sugere a união de esforços para assegurar uma ampliação do acesso às ações de proteção social, de forma integral, prezando pela qualidade em um processo passível de avaliação (SIMÕES, 2010). A Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), assim define rede socioassistencial:

É um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade (BRASIL, 2005b, p. 20).

É importante ressaltar que às entidades e organizações assistenciais não cabem apenas a execução de serviços, programas projetos ou oferta de benefícios, mas também o assessoramento na defesa e garantia de direitos. A promoção da cidadania, o fortalecimento de movimentos sociais e a organização dos usuários, a fim de estimular a organização e autonomia do usuário de direito, é prerrogativa das entidades, sejam elas públicas ou privadas na intenção de fortalecer o protagonismo social (SIMÕES, 2010).

A rede de entidades de assistência social é caracterizada pela estrutura horizontal, ou seja, atua de forma complementar as instituições públicas de assistência social, no que diz respeito à execução de serviços, programas e na oferta de benefícios sociais. Logo, deve compartilhar dos mesmos paradigmas, instituídos pelas legislações que versam sobre a política pública de Assistência Social. Além de prestar serviços similares e complementares, é regida pela interdependência, articulação e descentralização das ações em rede (MARANHÃO, 2003).

Portanto, a rede socioassistencial, territorializada, intersetorial, participativa, de caráter gratuito e de interesse público, precisa ser permanentemente avaliada e monitorada, para que possa efetivamente combater as desigualdades de forma intersetorial.

A rede socioassistencial, conforme lembra Yazbek (et al., 2010), participa ainda do atendimento às demandas de vulnerabilidade social no âmbito da proteção social, mas, não se pode perder de vista que é do Estado a responsabilidade de estruturar o sistema e resguardar o atendimento às necessidades sociais. Assim, a experiência já acumulada pelas entidades beneficia o sistema de proteção, mas ganha novas bases legais, pautadas não mais na caridade, e sim no direito. Desta forma, a política de Assistência Social deve garantir à rede seu caráter público e de inclusão àqueles que dela precisar (YAZBEK et al.,





2010).

#### **4 CONSTRUÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO EM SÃO LUÍS:** desafios para a rede sócioassistencial.

Em São Luís, a Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social - SEMCAS é o Órgão Gestor da Política de Assistência Social. Em 2011, esta secretaria executava serviços através de convênios com 108 entidades da sociedade civil, referenciadas em 20 territórios (SÃO LUÍS, 2011).

Com vistas a analisar e interpretar as falas dos sujeitos da pesquisa estabeleceu-se algumas categorias de análise a partir do formulário de questões abertas. A primeira ênfase é a própria concepção de direito, e as estratégias utilizadas para a sua materialização. A segunda, diz respeito à estrutura da rede socioassistencial implementada pela SEMCAS. Por fim, a última categoria analisada diz respeito à relação estabelecida entre a rede socioassistencial, a SEMCAS e o CRAS.

Direito... é pra todas as pessoas da comunidade, aqui a gente atende quem precisa... (pausa). Faz parte do social. Desculpa, não sei explicar bem (Sujeito executor de Serviços Socioassistenciais)

Direito é respeito, para com o outro... acho que é isso, (pausa) serve para melhorar a vida das pessoas. Aqui nos atendemos muitas pessoas carentes, com o tempo elas mudam muito, no jeito de falar, acabam se abrindo, fazendo amizade... (Sujeito Executor de Serviços Socioassistenciais)

Entendo a questão dos direitos como garantia. Como uma categoria que vai proporcionar alguma garantia. Quando trabalhamos o atendimento voltado às famílias, qual direito que agente trata? Direito a educação, a dignidade, ao respeito...

A questão da cidadania mesmo, a alimentação, a saúde, são esses os direitos sociais (Sujeito Executor de Serviços Socioassistenciais).

Sobre a categoria direito observamos que, de uma forma geral, foi discutida pelos sujeitos de maneira rápida e sintética, o que demonstra pouco domínio sobre o conceito. Com respostas vagas e pautadas, sobretudo, nos direitos individuais como o de proteção a vida e a privacidade. Com exceção do sujeito que associou a noção direito à cidadania e a garantia de serviços fundamentais como saúde e educação, intuímos que, dada a fragilidade da concepção de direito expressa pelos sujeitos, e considerando a cultura histórica de atitude passiva dos cidadãos brasileiros frente esta questão, os sujeitos sociais que protagonizam o sistema de materialização do direito aos serviços socioassistenciais através da rede, não trabalham assentados na perspectiva do direito, mas, tão somente, na execução acrítica de tarefas ligadas a benemerência e ao assistencialismo simplesmente.

No que tange a rede socioassistencial, é unanime entre os sujeitos a idéia de



que o trabalho em rede tem fundamental importância, pois garante a oferta de serviços de forma intersetorial. De uma forma geral, a rede é apontada como estratégica no atendimento dos usuários de forma direta e rápida dentro da sua própria comunidade. Para os técnicos do CRAS, esta proximidade faz da rede um elo com a comunidade. O que configura um avanço na garantia do acesso aos direitos socioassistenciais já que a abrangência territorial do espaço referenciado é amplo e congrega comunidades com características que podem se diferenciar bruscamente apesar da proximidade geográfica.

A rede socioassistencial é um conjunto de instituições que complementam o serviço público de atendimento social, comungam dos mesmos fundamentos e objetivos. Sua finalidade é complementar a ação do estado, entretanto, historicamente a rede ocupou o lugar do poder público na assistência social, e para tentar reassumir este espaço existe a figura do centro de referência, como gestor desta rede, o que configura um avanço na estrutura da política de assistência social ( Superintendente de Proteção Social Básica).

Rede socioassistencial é a rede que agrega todas as entidades, para atender, em conjunto, os usuários em vulnerabilidade social, prioritariamente (Gestor da Instituição ).

Rede é parceria. Seu objetivo é atender as demandas, trocar informações, ter processos comuns... Ser parceiros. Independente dos credos, deve compartilhar dos mesmos objetivos que é a emancipação da pessoa humana (Gestor da Instituição).

Olha, eu acredito que a rede dá grande apoio para as comunidades, porque abre caminhos para várias coisas. Esse trabalho existe para conscientizar as crianças, tirar do mal caminho, do ócio ( Executor de Serviços Socioassistenciais ).

A rede ajuda quem precisa. Esta entidade se preocupa com essa situação. Muitas pessoas precisam, eles (idosos) são mal tratados em casa (Executor de Serviços Socioassistenciais).

É um conjunto de órgãos e programas, entidades, que trabalham em parceria para o atendimento as necessidades do usuário da política de assistência social ( Executor de Serviços Socioassistenciais).

Ao definir a rede socioassistencial, os relatos demonstram que os sujeitos concebem a rede como a união de esforços para assegurar uma ampliação do acesso as ações de proteção social. Para além disso, sabemos que ela deve agir de forma integral, a fim de oferecer serviços benéficos ou executar programas com qualidade e de forma continuada - como prevê a LOAS. Embora levantados princípios da ação intersetorial da política, este não foi verificado como ação concreta da rede examinada. A análise dos dados apontou que, a comunicação entre as entidades é inexistente, e a inter-relação destas, com outras organizações de oferta e defesa de direitos é frágil, e por vezes inoperante. Até mesmo com o CRAS, foram apontados problemas de comunicação, pela falta ou demora nos retornos dos atendimentos que a rede encaminha para atendimento especializado. Este panorama indica uma barreira na ação da rede, que se propõe inter-relacional, na viabilização do acesso aos direitos e ao atendimento integral dos sujeitos.

Mediante os dados de observação, constatamos que as fragilidades identificadas



derivam, principalmente, da inexistência de condições apropriadas para que o CRAS acompanhe e monitore as entidades que compõem a rede socioassistencial – tal como propõe a legislação em vigor – uma vez que não dispõem de estrutura, equipamentos, transporte e equipe apropriada ao seu devido funcionamento. . NO que diz respeito a rede executora, destacamos à precarização do trabalho, a falta de reconhecimento e até mesmo de pagamento aos facilitadores dos programas.

Além disso, percebemos que atuação do Conselho Municipal de Assistência Social, enquanto órgão responsável pela fiscalização das atividades desenvolvidas pelas entidades sócioassistenciais, que afinal utilizam recursos públicos e devem estar submetidas a processo de avaliação e controle, é insipiente. Infere-se a partir do panorama observado que, assim como o suporte técnico fornecido pela secretaria através do CRAS, a fiscalização do conselho não está seguindo os pressupostos regulamentados.

Todos os sujeitos da pesquisa afirmaram que a rede sócioassistencial é efetiva. O principal argumento que sustentam essa afirmação é segundo os sujeitos, a ampliação de atendimento aos usuários que a rede possibilita. A expressão ainda pequena dos avanços no trabalho da rede é atribuída a sua organização recente. De fato, o trabalho em rede ainda tem muitos avanços a conquistar, principalmente a superação da tradição caritativa e a afirmação da noção de direito na oferta de serviços, benefícios e programas sócios assistências. De maneira geral, ao observar as instalações físicas das entidades visitadas, deparamo-nos com uma infra estrutura suficiente para a oferta dos serviços no qual estavam destinadas a oferecer. Outro ponto que pode ser analisando positivamente na estrutura do município são as parcerias estabelecidas com entidades para a implementação de programas e projetos sociais. As organizações da sociedade civil alocam, através de convênios, recursos materiais e humanos que ampliam a possibilidade de atendimento à população.

Percebemos que a configuração da rede como forma de acesso aos direitos socioassistenciais, encontra-se fragilizada para os atores sociais envolvidos na execução de serviços sócioassistenciais em entidades pertencentes à rede socioassistencial. Infere-se que, este panorama faz com que a rede permaneça isenta de qualquer caráter reivindicatório, o que pode resultar em uma atuação frente ao Estado pautada na subalternidade. As entidades acabam pleiteando recursos para o desenvolvimento de ações públicas baseadas em uma relação de submissão, não pautada no direito. Logo, o repasse do recurso torna-se uma ação com caráter de doação e favor e não de direito.



Extraímos da própria fala dos sujeitos, aspectos referentes à manutenção do favor e da caridade na execução da política através das entidades e organizações de assistência social no município, corroborando com a idéia de Sposati (2007) quanto a atual tendência do retorno ao assistencialismo na execução da política de assistência social.

São Luís conta com uma rede diversificada de programas e serviços que classifica o município no nível de gestão plena da Política. Entretanto, conforme ficou evidenciado nas entrevistas há a necessidade de superação de algumas dificuldades. Uma delas é a própria divulgação do SUAS.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Partimos do pressuposto de que, para que se garanta o a efetivação aos direitos socioassistenciais, é necessário que o Estado produza condições para o seu acesso. Para isto, tornam-se imediatas ações que visão uma melhor divulgação dos direitos socioassistenciais, a estruturação de equipamentos e recursos físicos e materiais, que formem uma infra-estrutura capaz de atendem o usuário com qualidade. Além da adoção de medidas que invista na qualificação geral da prestação dos serviços, como o investimento tecnológico, de monitoramento e de avaliação. Associado a qualificação e valorização dos recursos humanos.

Percebemos que as redes socioassistenciais desenvolvem-se sobre uma dupla condição: se de um lado, são necessárias a manutenção da ordem social capitalista; por outro lado, contraditoriamente, permite em seu bojo a criação de espaços estratégicos para a busca da superação da ordem vigente. É sob esta perspectiva, teórico analítica, que aprofundamos a compreensão sobre direito socioassistencial na visão da rede executora de serviços socioassistenciais (LIMA. C.C. 2007).

A pesquisa demonstrou que a rede socioassistencial estruturada em São Luís, hoje, não promove uma eficaz integração das diversas políticas públicas, assim como , a articulação das organizações governamentais com as entidades da sociedade civil encontra-se fragilizada. Este panorama dificulta à população melhor acesso aos direitos sociais, atendimentos de qualidade e participação no desenvolvimento da política.

Por fim concluímos que, a partir do levantamento bibliográfico a respeito da construção da assistência social como direito e da própria construção da rede socioassistencial em um dado contexto histórico, vislumbramos a possibilidade concreta que





a rede tem de contribuir com a emancipação da sociedade. Pois abrem espaço à participação popular e neste sentido, torna-se um local estratégico para a integração sócio-cultural, que em larga medida, promove a cidadania, o fortalecem os movimentos sociais e a organização dos usuários. Este germe potencializador que a rede possui estimula a organização e protagonismo do usuário.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica NOB/SUAS: construindo as bases para implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, DF, 2005b. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/NOB\\_versao\\_final.pdf](http://www.mds.gov.br/NOB_versao_final.pdf)>. Acesso em: 20. maio. 2011.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

DAHMER PEREIRA, L. **Os direitos de cidadania na LOAS, a PNAS e o SUAS limites e desafios**. Caderno Especial n.21, [www.assistentesocial.com.br](http://www.assistentesocial.com.br), v. 1, p. 01-22, 2005.

\_\_\_\_\_. **Políticas Públicas de Assistência Social brasileira: avanços, limites e desafios**. Lisboa 2006 (Texto publicado na página virtual do Centro Português de Investigação em História e Trabalho Social).

LIMA, Cristiana Costa. **Redes de Intervenção em Políticas Públicas: particularidades no Maranhão a partir dos anos de 1990-** Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) UFMA – São Luís, 2007.

MARANHÃO, Gerência de Desenvolvimento Social do Estado do Maranhão. Manual da rede de entidades assistenciais. São Luis, 2003

SÃO LUÍS, Prefeitura Municipal de São Luís. Secretária Municipal da Criança e Assistência Social. São Luís, 2011. Disponível em: <<http://www.saoluis.ma.gov.br/semcas/>> Acesso em : 20 de mai. 2011.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de São Luís. Mapa sócio econômico de são luís. Disponível em: <<http://www.saoluis.ma.gov.br/mapaSocioEconomico/social>> Acessado 23 de mai. 2011.

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do serviço social**. São Paulo: Cortez, 2009. (Biblioteca básica de serviço social; v.3)

SPOSATI, A. 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: 15 abr. 2011.

VICCARI, Eunice Maria. **Assistência social como direito universal: entre a concepção teórica e a provisão**. Porto Alegre: Programa de Pós Graduação em Serviço Social/ Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Tese de Doutorado, 2008.



YAZBEK, Maria Carmelita, MESTRINER, Maria Luiza, CHIACHIO, Neiri B. RAICHELIS, Raquel, PAZ, Rosangela, NERY, Vânia. O sistema único de Assistência Social em São Paulo e Minas Gerais: desafios e perspectivas de uma realidade em movimento. In: COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira da Silva e; RAICHELIS, Raquel (Orgs.). **Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.