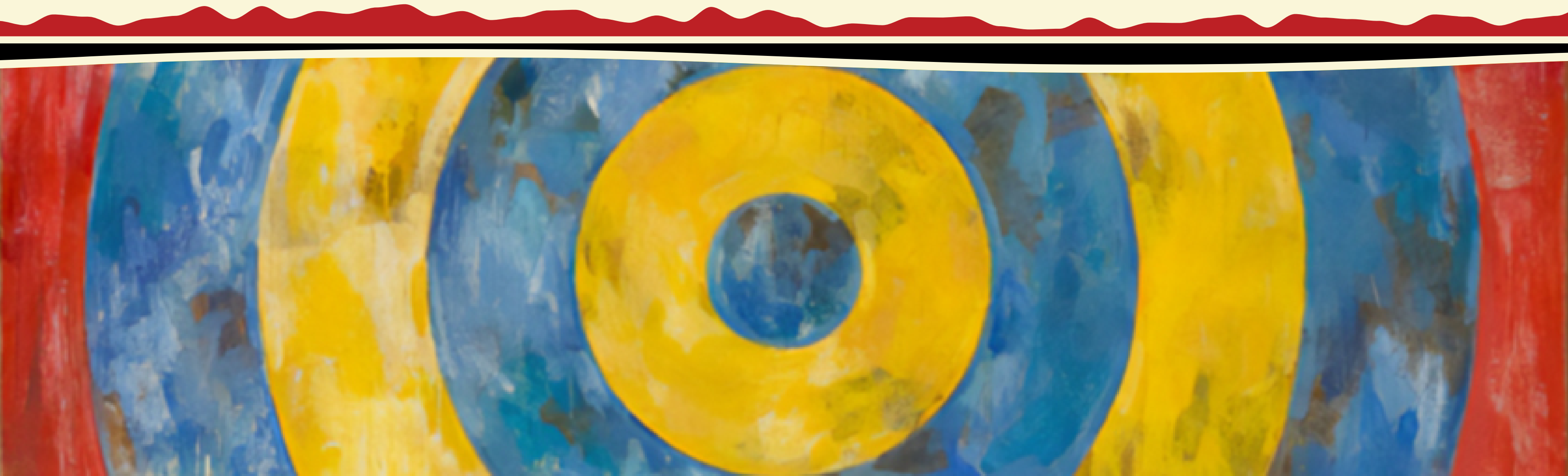


Praia Vermelha



Estudos de Política e Teoria Social

Praia Vermelha

ISSN 1414-9184
eISSN 1984-669X

PERIÓDICO CIENTÍFICO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
SERVIÇO SOCIAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

LOAS 30 anos: retrospectivas e projeções

v.34 n.1

Jan-Jun/2024

A Revista Praia Vermelha é uma publicação semestral do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro cujo objetivo é servir como espaço de diálogo entre centros de pesquisa em serviço social e áreas afins, colocando em debate, sobretudo, os temas relativos às políticas sociais, políticas públicas e serviço social.

Conheça nossas [políticas editoriais](#).



Praia Vermelha

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

REITOR

Roberto de Andrade Medronho

PRÓ-REITOR DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

João Torres de Mello Neto

ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL

DIRETORA

Ana Izabel Moura de Carvalho

VICE-DIRETOR

Guilherme Silva de Almeida

DIRETORA ADJUNTA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Fátima da Silva Grave Ortiz

REVISTA PRAIA VERMELHA

EDITORA-CHEFE

Andrea Moraes Alves UFRJ

EDITORA ASSOCIADA

Patrícia Silveira de Farias UFRJ

EDITORAS AD HOC v.34 n.1

Fátima Valéria Ferreira de Souza UFRJ

Heloísa Helena Mesquita Maciel PUC-RIO

EDITOR TÉCNICO

Fábio Marinho

REVISÃO

Tikinet Edição LTDA EPP

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Fábio Marinho

CONSELHO EDITORIAL

Angela Santana do Amaral UFPE

Antônio Carlos Mazzeo USP

Arthur Trindade Maranhão Costa UNB

Christina Vital da Cunha UFF

Clarice Ehlers Peixoto UERJ

Elenise Faria Scherer UFAM

Ivanete Boschetti UFRJ

Jean François Yves Deluchey UFPA

Leonilde Servolo de Medeiros UFRRJ

Marcos César Alvarez USP

Maria Cristina Soares Paniago UFAL

Maria Helena Rauta Ramos UFRJ

Maria das Dores Campos Machado UFRJ

Maria de Fátima Cabral Gomes UFRJ

Myriam Moraes Lins de Barros UFRJ

Ranieri Carli de Oliveira UFF

Rodrigo Castelo Branco Santos UNIRIO

Rodrigo Guiringuelli de Azevedo PUCRS

Salviana de Maria Pastor Santos Sousa UFMA

Suely Ferreira Deslandes FIOCRUZ



Jasper Johns
Target, 1961 (Art Institute of Chicago).

Publicação indexada em:

Latindex

Portal de Periódicos da Capes

IBICT

Base Minerva UFRJ

Portal de Revistas da UFRJ

Escola de Serviço Social - UFRJ

Av. Pasteur, 250/fundos

CEP 22.290-240

Rio de Janeiro - RJ



Praia Vermelha: estudos de política e teoria social
/Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Vol.1, n.1 (1997) – Rio de Janeiro: UFRJ. Escola de Serviço Social. Coordenação de Pós-Graduação, 1997-

Semestral
ISSN 1414-9184
eISSN 1984-669X

1.Serviço Social-Periódicos. 2.Teoria Social-Periódicos. 3. Política- Periódicos I. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

CDD 360.5
CDU 36 (05)

➡ Para uma melhor experiência de leitura, recomendamos o acesso por computador com visualização em tela cheia (CTRL+L).

➡ Navegue pelo texto utilizando os ícones na lateral esquerda das páginas ou as setas em seu teclado.

➡ Clique [aqui](#) para baixar, instalar e utilizar gratuitamente o Adobe Reader.

Sumário

EDITORIAL DOSSIÊ

5 LOAS 30 anos: retrospectivas e projeções

Fátima Valéria Ferreira de Souza & Heloísa Helena Mesquita Maciel

ARTIGOS DOSSIÊ

12 Contrarreforma e assistência social: condicionalidades para o BPC na Lei 14.176/21

Julio Cesar Lopes de Jesus & Flavia A. Santos de Melo Lopes

37 Ajudar, Controlar, Defender? Sobre violência e instituições de acolhimento para adultos

Clara Santos Henrique Araújo

54 O acesso ao Benefício de Prestação Continuada pelo paciente oncológico

Alessandra Bessimo Barreto & Monica de Castro Maia Senna

74 30 anos da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS): um paradigma em crise?

Bruna N. Carnelossi et alia

102 As representações sociais da população sobre a Política da Assistência Social no período da pandemia da COVID -19 em Montes Claros/MG

Nilson de Jesus Oliveira Leite Junior et alia

127 Lei Orgânica de Assistência Social: o necessário fortalecimento dos sujeitos coletivos

Maria Luiza Amaral Rizzotti & Ana Patrícia Pires Nalessio

146 30 anos da LOAS nas “Amazônias”: a particularidade dos povos indígenas e quilombolas

Patricio Azevedo Ribeiro & Maria Antonia Cardoso Nascimento

168 Racismo na Assistência Social: legitimação ou questionamento ao mito da democracia racial?

Caroline Fernanda Santos da Silva

197 Gênero, “raça”/etnia e trabalho com famílias na política de assistência social

Luana Alexandre Duarte



Para acessar os demais textos
deste número clique aqui
e veja o sumário online.

219 Problemáticas em torno da noção de risco, família e território na operacionalização da política de assistência social

*Cecilia Paiva Neto Cavalcanti, Erica Lourenço Ricardo
& Joyce de Souza da Silva*

240 Expropriação do fundo público e os rebatimentos na estruturação da assistência social

Weslany Thaise Lins Prudencio & Nailsa Maria Souza Araujo

260 Uma análise político-econômica do governo Bolsonaro: o caso do financiamento de Assistência Social

Luciana de Sousa Alves

284 Cortar na carne — os desafios do SUAS na cidade de Montes Claros frente ao cenário de austeridade fiscal

Alan Prates Oliveira

309 Na luta entre o novo e o velho, o Suas movimenta a Assistência Social como direito

Ieda Maria Nobre de Castro

334 Benefícios eventuais no Suas/BH: o benefício eventual AVISE como mais proteção

Mariana Bernardo de Brito & Kamila Emanuelle Ladeira

Praia Vermelha

PERIÓDICO CIENTÍFICO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Lei Orgânica de Assistência Social: o necessário fortalecimento dos sujeitos coletivos

Assistência Social
Democracia
Política
Lutas Sociais

A trajetória de 30 anos da Lei Orgânica de Assistência Social provoca o pensar sobre as objetivações a serem construídas nos próximos anos. A presente discussão firma-se nas determinações do modelo econômico e nos marcos do estado liberal, que desenham a desigualdade de classe, raça e gênero, e objetiva resgatar, na discussão da efetivação da LOAS, o fortalecimento dos sujeitos coletivos, exigindo o debate sobre democracia e direito social. Assim, propõe-se mudanças no cotidiano do Sistema Único de Assistência Social que impulsionem as lutas sociais em defesa de uma sociedade com mais proteção social e menos desigual.

Maria Luiza Amaral Rizzotti

Assistente social, doutorado em Serviço Social (PUC-SP), docente de Serviço Social (UFPB)

Ana Patrícia Pires Nalesso

Doutorado em Serviço Social (UEL), docente do Serviço Social (UEL)

Organic Law of Social Assistance: the necessary strengthening of collective subjects

The 30-year trajectory of the Organic Social Assistance Law provokes thinking about the objectifications to be constructed in the coming years. This discussion is based on the determinations of the economic model and the frameworks of the liberal state, which outline class, race and gender inequality, and aims to rescue, in the discussion of the implementation of LOAS, the strengthening of collective subjects, demanding debate on democracy and social law. Therefore, changes are proposed in the daily life of SUAS that boost social struggles in defense of a society with social protection and less inequality.

Social Assistance
Democracy
Policy
Social Struggles





Introdução

A sociedade brasileira está marcada pela desigualdade, resultado da diferença entre as classes, que cinde os grupos populacionais, em primeira mão, entre explorados, que diante de um salário insuficiente (ou a falta dele) para sobreviver, precisam de proteção social, e o grupo da elite, que busca manter seus privilégios, sem compromisso com a igualdade e a democracia. Essa arena de disputas e interesses inconciliáveis, ganha maior intensidade a partir do avanço da hegemonia neoliberal, que intensifica a flexibilização das relações do trabalho, numa direção que garante o interesse do capital, trazendo, entre outros elementos, a redução do estado social. No entanto, tivemos uma conquista que significou algumas garantias advindas da Constituição Federal de 1988. A política de assistência social ganha destaque, tendo sido regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993 (BRASIL, 1993).

Importante pontuarmos que as conquistas da Constituição Federal de 1988 se deram no momento de reconquista do estado democrático no país que, mediante muitas lutas, possibilitou a organização de parcela da classe trabalhadora em busca de seus direitos políticos e civis. É nesse contexto de luta e de redemocratização que situamos o nascimento da LOAS, no espaço da busca pela garantia de direitos. O reconhecimento do direito à assistência social a quem dela necessitar sob a responsabilidade primaz do Estado é estabelecido a partir de uma ampliação do sistema protetivo e da seguridade social não contributiva.

Denso de contradições intrincadas na sociedade capitalista, implementar proteção aos que vivem nas bordas da sociedade se aloca como tema importante na luta por direitos e pela consolidação da democracia. Tais princípios são indissociáveis e repercutem nos avanços da consolidação da LOAS, tema que nos move nas reflexões deste pequeno ensaio. Naturalmente, esse caminho analítico não se coloca fora do escopo e limites impostos pela sociedade de classe e de um modelo econômico, notadamente produtor da questão social, cujo cerne é a exploração do trabalho.

Retornar aos fundamentos que formatam as políticas sociais, em geral, e a assistência social, em particular, torna-se imprescindível quando nossa linha de reflexão recai sobre a possibilidade de aperfeiçoamento na contagem de três décadas da sua

**Lei Orgânica de Assistência Social:
o necessário fortalecimento
dos sujeitos coletivos**

Maria Luíza Amaral Rizzotti
Ana Patrícia Pires Nalesso



regulamentação. Desse modo, cabe indicar as chaves pelas quais se assentam nossos postulados com ênfase na dimensão política.

A primeira chave diz respeito à certeza de que nenhuma política social pública se firma apenas na capacidade técnica, antes estrutura-se de componentes éticos e políticos que contemplam a relação entre o Estado e a sociedade civil, copartícipes dos avanços ou dos retrocessos das políticas sociais. No caso da política de assistência social, muitos foram os avanços normativos e técnicos conquistados a partir da LOAS. No entanto, faz-se necessário lembrar que os preceitos hegemônicos ditados por uma elite conservadora estão presentes, de forma fulcral, na sociedade e nas convicções de uma parcela de trabalhadores(as) e cidadão(ãs) que acessam a rede socioassistencial todos os dias, sobretudo no que concerne às explicações sobre as determinações das origens da pobreza e, por conseguinte, do direito à proteção.

Desse modo, para trazermos o debate do estágio de institucionalidade do SUAS (sistema autorizado pela LOAS) e apontarmos, prospectivamente, caminhos de aprimoramento sob a lente da dimensão política, torna-se fundamental considerarmos a relação do Estado e a sua responsabilidade sobre as garantias protetivas e o posicionamento quanto à defesa de um estado social.

A segunda chave se pauta nas múltiplas determinações da desigualdade social, cujas expressões se apresentam nos serviços do SUAS cotidianamente. Além do modelo econômico, essa desigualdade se aprofunda nas marcas de uma relação de raça e de gênero, com isso, torna-se essencial os sujeitos dessa política terem como premissa as causas da pobreza e construïrem um diálogo competente que explicita o posicionamento liberal e burguês. Trata-se, portanto, de superar a leitura que culpabiliza individualmente a pobreza e trazer à tona a histórica consequência vinculada, de forma plasmada, ao modelo capitalista de produção, ao escravismo de perduração secular no Brasil e à complacência indecorosa de uma sociedade misógina e preconceituosa. Tais temas precisam adentrar os debates entre os trabalhadores e os cidadãos que buscam os serviços do SUAS. Novamente, tomar posição diante dessa realidade é, sem dúvida, trazer à tona a dimensão axiológica e ética que a política de assistência social precisa defender.

Desse modo, nossa linha argumentativa apoia-se na certeza de que o debate sobre as seguranças e os direitos socioassistenciais

**Lei Orgânica de Assistência Social:
o necessário fortalecimento
dos sujeitos coletivos**

Maria Luiza Amaral Rizzotti
Ana Patrícia Pires Nalesso



devem ocupar espaço de destaque nas rotinas dos serviços, de modo a seguir numa fundamental travessia da égide da benesse e do assistencialismo para a constituição de sujeitos políticos que se coloquem na defesa do direito à proteção social. Assim, não se trata apenas de reafirmarmos que assistência social é direito lavrado em lei, mas identificarmos as contradições dos diferentes projetos societários, ao mesmo tempo em que se avança nos espaços de diálogo, formação e organização no âmbito do SUAS. Para a defesa de um projeto que coadune com os preceitos que fundam a LOAS, há que se contribuir com a organização da população, na conformação de sujeitos coletivos na luta por direitos e democracia.

Torna-se necessário reconhecer que a luta por direitos e pela consolidação da democracia são faces de uma mesma moeda e repercutem nos avanços da consolidação da LOAS. O trato da democracia diz respeito não apenas ao pressuposto de um estado democrático, mas de uma sociedade democrática. Significa superar a compreensão da democracia de mercado e dos poderes do Estado. Assim, a democracia deve permear todas as relações da sociedade, incluindo os espaços onde a política social se concretiza e, mais do que isso, consolidar o poder não como algo pertencente ao povo, não à uma elite ou algo manifestado apenas em disputas eleitorais. A sociedade é contraditória e antagônica, mas suas divisões são reais e devem ter espaços para expressão.

A concretização da LOAS pela organização do SUAS estabelece a maior quebra de paradigma em relação à trajetória histórica da assistência social, pois responsabiliza o Estado Brasileiro no que concerne à proteção não contributiva neste campo. O conceito sócio-político de direito social é pouco reconhecido pela população, em especial o direito às seguranças socioassistenciais. A percepção pelo direito é essencial para o avanço da organização política dos cidadãos e trabalhadores envolvidos no cotidiano do SUAS e no fortalecimento das lutas sociais. Neste artigo, não é nossa intenção retomar os fundamentos dos temas como direito social, democracia e política, mas a relação desses conceitos ao aprimoramento do SUAS (locus essencial da concretização da Lei Orgânica da Assistência Social).

Iniciamos este artigo reconhecendo os avanços na institucionalização do Sistema Único de Assistência Social, seguimos apontando prospectivamente a necessidade de

**Lei Orgânica de Assistência Social:
o necessário fortalecimento
dos sujeitos coletivos**

Maria Luíza Amaral Rizzotti
Ana Patrícia Pires Nalesso



avanços de compreensão e de construção estratégica sobre o que chamamos aqui de dimensão política e sujeitos coletivos. Nossa defesa diz respeito à instalação de mudanças no cotidiano dos serviços, de modo a evidenciar o projeto econômico e político no qual se assenta o direito ao acesso universal e participativo das políticas sociais.

Sistema Único de Assistência Social: uma conquista da LOAS

No Brasil, o sistema protetivo sempre esteve marcado pelas disputas do fundo público e, por conseguinte, pela configuração do Estado que, por longos períodos da história, esteve nas mãos da elite conservadora, imprimindo o autoritarismo, com profundo déficit de democracia. Desse modo, a configuração das políticas sociais sempre foi seletiva, centralizadora e privatista. A política de assistência social se insere tardiamente nessa disputa dentro do Estado e só ganha robustez quando o governo democrático popular alcança o poder e concretiza o SUAS. Nessas três décadas de LOAS e 20 anos de implementação do SUAS, foram muitos os avanços: (I) no campo normativo; (II) na institucionalidade da rede de serviços e benefícios; e (III) na organização da gestão democrática.

Alguns dados dão conta de comprovar os avanços nessa trajetória. O Cadastro Único identificou 96.189.408 milhões de brasileiros que necessitam de mais proteção do Estado, isso significa 47,36% da população brasileira, ou seja, quase a metade da população brasileira viver em situação de pobreza e baixa renda¹. O Cadastro Único, operado pelo SUAS na totalidade dos 5.570 municípios brasileiros, permite reconhecer quantos cidadãos(ãs) (adultos, idosos, crianças, adolescentes, jovens, pessoas com deficiência) sofrem alguma das variadas formas de violação de direitos e, por conseguinte, são sujeitos prioritários de proteção social pública.

O registro por si só não garante o acesso, mas se tornou um passo fundante para a identificação de quantos precisam ser protegidos. Conforme nos ensina, Silva, Yazbek, Di Giovanni (2004),

Os modernos sistemas de proteção social não são apenas respostas automáticas e mecânicas às necessidades e carências apresentadas e vivenciadas pelas diferentes sociedades. Muito mais do que isso, eles representam formas históricas de consenso político, de sucessivas e intermináveis pactuações que,

**Lei Orgânica de Assistência Social:
o necessário fortalecimento
dos sujeitos coletivos**

Maria Luíza Amaral Rizzotti
Ana Patrícia Pires Nalesso



considerando as diferenças existentes no interior das sociedades, buscam, incessantemente, responder a pelo menos três questões: quem será protegido? Como será protegido? Quanto de proteção? (SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2004, p. 16).

Desse modo, é essencial a capacidade de ler e interpretar a realidade da desproteção, e a capacidade protetiva para traçar um desenho de política pública que responda suas funções mais importantes², conforme descrito na LOAS (2011), “proteção social, vigilância socioassistencial e garantia de direito social” (BRASIL/ LOAS, 2011). O planejamento de ações com base em informações tirou a assistência social do voluntarismo e do amadorismo, pois os dados que podem ser lidos pelo Cadastro Único, com centenas de cruzamentos e aproximações, exigem competência técnica dos gestores nas três esferas de governo.

A capacidade quantitativa de proteger se expressa na rede de serviços e benefícios. 61.681.359³ pessoas sobrevivem com a proteção de renda socioassistencial (Bolsa Família e BPC), o que corresponde a 30,37% da população. Vale destacar que o direito à renda transferida não é algo pacificado na sociedade brasileira, pelo contrário, há um importante tensionamento, motivado pelo pensamento hegemônico da elite, compreendendo que o fundo público não deveria ser dividido com os mais pobres. Para justificar essa posição, utiliza-se de argumentos dos mais liberais sobre as causas da pobreza, sempre atribuindo-lhes “culpas individuais”, pautadas na incompetência dos mais pobres de aproveitarem as “oportunidades” que a vida lhes dá.

No entanto, atrás dessa interpretação está escondida a verdade sobre os resultados do modelo econômico capitalista que gera a questão social, bem como o alinhamento da elite brasileira, que ainda flerta com o escravismo e não consegue defender ideários burgueses como igualdade. A sociologia brasileira tem obras primorosas sobre as características da elite nacional. Rizzotti (2017), ao fazer uma interpretação sobre o pensamento de Caio Prado Junior, afirma:

[...] se em virtude desse próprio modelo político e do regime escravocrata que o acompanhava, o Estado brasileiro não se constituía em palco de luta política pela conquista da hegemonia nacional, nenhuma situação de conflito pode ser tornada legítima, restando como alternativa à classe dominante a busca da perpetuação de seu modo de dominação. (RIZZOTTI, 2017, p. 157).

**Lei Orgânica de Assistência Social:
o necessário fortalecimento
dos sujeitos coletivos**

Maria Luíza Amaral Rizzotti
Ana Patrícia Pires Nalesso



O que está em discussão aqui é a relação indissociável entre a trajetória histórica econômica e política e o que se vê no cotidiano sobre os direitos à seguridade não contributiva, em especial, à proteção de renda socioassistencial. O modelo econômico brasileiro ainda guarda fortes marcas do período de colonização, quando se mantinha por uma cadeia de exportação que servia para fomentar a riqueza dos colonizadores, cuja perspectiva foi muito bem descrita por Caio Prado Junior (1970): “É sempre como traficantes que vários povos da Europa abordarão cada uma daquelas empresas que lhes proporcionarão sua iniciativa, seus esforços, o acaso e as circunstâncias do momento em que se achavam” (PRADO JÚNIOR, 1970, p. 15).

A forma enfática do autor nos dá uma amostra do lastro profundo do pensamento conservador que está presente no Brasil e se impõe pela dominação de uma elite escravocrata. Desse modo, a proteção de renda através da concessão de benefícios monetários distribuídos pelo Estado é uma pauta que só alcançará êxito se posta na dimensão política e na luta social. Trata-se, portanto, da necessidade de haver organização política, em todo o Brasil, de beneficiários na defesa desse direito e da segurança socioassistencial – “o direito à renda socioassistencial”, conforme posto no artigo 4º da NOB/2012 (BRASIL/NOB, 2012).

Vale destacar que esses benefícios sofreram retração durante o governo Bolsonaro, com o aumento, inclusive, da fila de espera para aqueles que estavam elegíveis. Com a ascensão do governo Lula, em 2023, os números voltaram a crescer e os valores foram aumentados, com acréscimos conforme a composição familiar, o que responde ao princípio de equidade social, fundante para as políticas sociais.

Com a compreensão de que a pobreza é multidimensional, o SUAS opera outras seguranças socioassistenciais: acolhida, convivência familiar e comunitária, autonomia, apoio e auxílio. Para garantir acesso a essas seguranças, o SUAS instituiu, aproximadamente, 30.264 serviços, tanto na proteção básica, como na especial; reorganizou e tipificou os serviços governamentais e não governamentais. Isso não é pouco, mas ainda insuficiente para o acesso de todos os cidadãos(ãs) de direito dessa política pública.

Os avanços não podem ser lidos apenas pela ampliação numérica, mas, em especial, pela criação inovadora de uma rede de unidades

**Lei Orgânica de Assistência Social:
o necessário fortalecimento
dos sujeitos coletivos**

Maria Luíza Amaral Rizzotti
Ana Patrícia Pires Nalesso



públicas estatais –Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e CREAS (Centros de Referência Especializados de Assistência Social) –, que se organizam territorialmente e devem reconhecer as desigualdades definidas pelo local de vivência e por outros aspectos como raça e gênero. Assim, a atenção protetiva oferecida pelos serviços referenciados amplia seu lastro ao não superar apenas a demanda que se apresenta nos “balcões”, mas avançar para uma leitura territorial olhando para as desproteções e, sobretudo, para o território como espaços de resistência e de luta.

A rede de proteção especial também imprime uma nova lógica para a atenção historicamente ofertada. Muda-se o formato, regras, competências e exigências de profissionalização, todas descritas na Tipificação (BRASIL/MDS, 2009). Mas não só isso, essa rede que congrega, em muito, os serviços não governamentais, ainda enfrenta um importante desafio de imprimir um novo princípio republicano e público, pois, historicamente, foi privada e esteve sob a égide do clientelismo.

Nessa linha, o aprimoramento da rede de serviços se depara, cotidianamente, com pelo menos 2 grandes desafios, são eles: o de superar a lógica do atendimento individual, que tem por pressuposto, e superar o pressuposto clientelista, vocacional que lida com um arcabouço axiológico conservador em que, nem sempre, respeita as diferenças e heterogeneidades da sociedade.

A nova configuração dos serviços trazida pela Tipificação (BRASIL/MDS, 2009) definiu e obrigou um novo reordenamento das ofertas, com novas diretrizes. Essa regulamentação garantiu uniformidade no que concerne à nomenclatura dos serviços, parâmetros técnicos (capacidade de atendimento e corpo técnico), definição do público-alvo etc. Essas novas exigências têm base no pressuposto que deveria emoldurar um novo modelo de proteção social não contributiva, que, segundo Sposati (2009), refere-se...

às necessidades e objetivos sociais que se constituem nas relações em sociedade. Ocupa-se, portanto, das condições objetivas de acesso aos modos de reprodução social (condições de vida) como componentes da dignidade humana, da justiça social, dos direitos e da vigilância social. (SPOSATI, 2009, p. 21).

**Lei Orgânica de Assistência Social:
o necessário fortalecimento
dos sujeitos coletivos**

Maria Luíza Amaral Rizzotti
Ana Patrícia Pires Nalesso





São nesses serviços, e através deles, que as seguranças socioassistenciais ganham força para sua concretização. No entanto, muito se tem a caminhar nesse campo e na qualificação, sobretudo, com a mudança na forma de abordagem. Nesse caso, os avanços nos direitos ampliados no âmbito da LOAS devem ocupar a pauta cotidiana dos serviços no diálogo com os seus sujeitos usuários, tendo como conteúdo de fundo tanto o decálogo dos direitos socioassistencial⁴, quanto as seguranças socioassistenciais⁵.

A definição das seguranças afiançadas pelo SUAS (acolhida, renda convivência familiar e comunitária, autonomia e auxílio) dizem respeito a um novo arcabouço de princípios e diretrizes que, em última instância, reordenam os serviços. A segurança de convivência, por exemplo, estabelece uma ruptura com a égide história de proteção, na medida em que reconhece que o alvo da atenção não deve ser individual, mas coletivo, atingindo o grupo familiar e o território. A segurança de autonomia conversa proximamente com o que estamos defendendo neste texto, pois reconhece o necessário rompimento com clientelismo e subalternidade, permitindo que os cidadãos que necessitam da atenção do SUAS tenham o direito de se posicionarem e organizarem politicamente. Trata-se de reconhecer e fortalecer o direito socioassistencial de organização e participação.

Além dessa definição do campo protetivo assegurado pela LOAS e das regulamentações dela decorrentes, é fundamental retornarmos ao que se propôs na reflexão que engendramos neste artigo, o de estabelecer a relação intrínseca entre a concepção de direito e a organização política dos sujeitos da assistência social como ponto fulcral para seu avanço.

Passa a ser essencial uma leitura mais coletiva e politizada das demandas cotidianas nos territórios de abrangência dos serviços. Trata-se de avançar na capacidade de articulação com outras áreas de proteção e direitos humanos, para que se possa garantir acesso do público da política de assistência social a todo o sistema de garantia de proteção de direitos sociais nas mais diferentes áreas.

Em que pese a insuficiente oferta de benefícios e serviços (não atingiu a universalização de acesso a todos aqueles que dela necessitam), destaca-se que o SUAS trouxe para dentro da

**Lei Orgânica de Assistência Social:
o necessário fortalecimento
dos sujeitos coletivos**

Maria Luíza Amaral Rizzotti
Ana Patrícia Pires Nalesso



responsabilidade pública a proteção de um número significativo de brasileiros e brasileiras. A presença do SUAS nos 5.570 municípios, comprova a descentralização e a gestão federativa, pressupostos desse modelo integrado. Dialogando com a história, a política de assistência social autorizada pela LOAS traz à luz da esfera pública⁶ toda a rede de serviços governamentais e não governamentais. Naturalmente, não se pode ter uma visão ingênua da esfera pública, como se não fosse um espaço de disputa. A inclusão da classe subalterna no espaço público implica num processo histórico de mudança radical, tanto em relação ao modelo econômico, como político.

Ainda em relação à leitura da implementação da LOAS, não poderia faltar uma reflexão sobre a estrutura de gestão e o pacto federativo, na medida em que envolve a organização de um sistema integrado, como é o SUAS e, ao mesmo tempo, um desenho federativo que envolve inúmeras e sucessivas pactuações. Nessa linha, a Constituição Federal cria um modelo descentralizado e participativo que implicou em regulamentar, tanto instâncias de controle social, como é o caso do Conselhos Gestores, como as comissões de pactuação, que passou a exigir a organização de colegiados gestores das diferentes esferas governamentais. Para toda a circunscrição do SUAS, no Brasil, constituíram-se conselhos municipais em todos os municípios brasileiros, compostos paritariamente entre sociedade civil e poder público e com poderes deliberativos. Vale destacar que isso não é pouco, pois, logo nos primeiros anos de estruturação, quase a totalidade dos municípios e todos os 27 estados da federação e o Distrito Federal já tinham seus conselhos constituídos.

Naturalmente, esse foi um grande passo para uma política pública que entrou tardiamente na lógica republicana e democrática, mas nesse campo (gestão participativa) ainda há uma longa caminhada. Os conselhos têm pouca representação de usuários(as) da política da assistência social e, mesmo com presença garantida em lei, a efetiva participação é subjugada e subalternizada, tanto no que concerne à disputa da representação política, quanto no domínio do conhecimento técnico, que envolve capacidade para opinião e posicionamentos.

Assim, os reflexos de possíveis avanços na dimensão política, no âmbito dos serviços e na relação com a sociedade organizada, teriam importante repercussão na composição e correlação de

**Lei Orgânica de Assistência Social:
o necessário fortalecimento
dos sujeitos coletivos**

Maria Luíza Amaral Rizzotti
Ana Patrícia Pires Nalesso

forças no âmbito dos Conselhos. Uma construção futura, com forte presença dos usuários, representação dos trabalhadores compromissada ética e politicamente, com os princípios do SUAS, de gestões participativas e de uma sociedade democrática mudariam a conotação cartorial dos Conselhos para um campo de efetiva disputa e controle sobre o SUAS, que se necessita – universal, descentralizado e participativo. Naturalmente, a concretização da política de assistência social sob novos pressupostos segue em construção e em disputa, na medida em que não se pretende uma ruptura total com o passado histórico.

30 anos da LOAS: um olhar para a dimensão coletiva e política

As conquistas trazidas pela LOAS, com três décadas de sua implantação, tiveram relação intrínseca com a configuração dos governos que ocuparam o poder e, portanto, houve avanços e retrocessos. Uma das justificativas para as fragilidades pode ser posta no insuficiente lastro político, pois o direito à Assistência Social, reivindicado por frações do movimento organizado, principalmente os ligados ao campo “social”, tinham participação insuficiente da população para a qual a assistência social está destinada, conforme conquistado na Constituição Federal de 1988.

Esse elemento nos parece extremamente relevante, pois a LOAS, enquanto um direito social, em certa medida, foi “conseguida” para aqueles que dela seriam beneficiados, o direito à assistência social não foi conquistado pela população usuária, mas pela organização de trabalhadores, intelectuais, religiosos e políticos. Esse movimento não é inédito no país, ao contrário, como revela o historiador Carvalho (2002). As políticas sociais são sempre resultantes de lutas políticas e adotam configurações diferentes a depender da conjugação de forças e, no Brasil, pelos longos períodos de autoritarismo que imprimiram uma marca seletiva e centralizadora, além de responderem muito mais aos interesses do Capital.

Uma leitura da história à luz dos preceitos dos direitos de cidadania, no Brasil, a partir da tradição que vem de Marshall (1967), nos revela que nossa população teve poucos direitos civis garantidos e ainda menos seus direitos políticos, nem mesmo na letra da lei, e os direitos sociais se fizeram presentes de forma residual, paternalista e como moeda de troca. Nesse sentido, gigantes são os desafios para manter o rumo do escrito na lei.

**Lei Orgânica de Assistência Social:
o necessário fortalecimento
dos sujeitos coletivos**

Maria Luíza Amaral Rizzotti
Ana Patrícia Pires Nalesso



Parece-nos que essa manutenção tem sido buscada nesses 30 anos, com muitos percalços, entre eles podemos destacar a hegemonia das proposições neoliberais que impactam todas as dinâmicas planetárias e intensificam a precarização no mundo do trabalho, pautando ajustes que potencializam a acumulação, propõem a diminuição do Estado e o encolhimento dos direitos sociais, proporcionado o máximo para o capital e o mínimo para o trabalhador (NETTO, 1996).

Todo esse processo arrefece a construção de uma sociedade mais justa, favorecendo a permanência da desigualdade social no Brasil. A pobreza não foi estancada e a proteção social estabelecida não foi capaz de impedir que, durante um governo alinhado ao pensamento conservador, a pobreza e a fome voltassem a fazer parte do cotidiano das famílias brasileiras. Segundo dados da Rede PENSSAN, em 2022, a insegurança alimentar atingiu, no Brasil, números alarmantes: 125,2 milhões de pessoas vivenciam algum grau de insegurança alimentar (IA); e 33 milhões enfrentam a fome (Rede PENSSAN, 2022). A estratificação e detalhamento desses dados expressam que essa desigualdade tem cor e gênero, os lares chefiados por mulheres negras sofrem mais com a fome.

Nesse cenário, o que nos intriga é pensar o que da letra da lei precisa ser implementado de forma mais intensa para que os retrocessos não sejam tão impactantes, para que conquistas que garantam o mínimo de dignidade à pessoa humana permaneçam e criem raízes na sociedade brasileira.

A premissa que nos conduz nas reflexões aqui postas se funda no fato de que qualquer política social só avança com o aprofundamento da democracia. No entanto, o trato da democracia diz respeito não apenas ao pressuposto de um estado democrático, mas de uma sociedade democrática. Significa superar a compreensão da democracia de mercado e dos poderes do Estado.

Importante pontuar que a democracia efetivada no capitalismo blinda as relações econômicas, colocando-as distante das relações políticas e sociais e, por assim ser, permite a continuidade da exploração e impõe a prevalência do poder econômico na condução das relações políticas e sociais, “uma forma de democracia em que a igualdade formal de direitos políticos tem

**Lei Orgânica de Assistência Social:
o necessário fortalecimento
dos sujeitos coletivos**

Maria Luíza Amaral Rizzotti
Ana Patrícia Pires Nalesso





efeito mínimo sobre as desigualdades ou sobre as relações de dominação e de exploração em outras esferas” (WOOD, 2006, p. 193). Nesse contexto, torna-se essencial romper com a espiral de desigualdade vivenciada por parcela significativa da classe trabalhadora. Avançar na conquista e efetivação de direitos que garantam acesso a bens e serviços à classe trabalhadora ganha relevância.

Conforme Nogueira (2022, p. 1), “No fundo, a política está em crise, não impulsiona o sistema democrático. A democracia não ganha institucionalidade adequada, deixando de funcionar como ambiente capaz de apresentar respostas positivas para problemas coletivos”. Assim, a política, em todas as suas facetas, tem profunda interferência na concretização e avanços dos direitos sociais. A instituição de direitos é própria da democracia e revela a correlação de forças que tensionam os rumos dos estados e o poder instituído. Na democracia, a ética e a política são indissociáveis e, com isso, constitui barreira contra a violação de direitos.

Considerando todas as reflexões postas até aqui, entendemos necessário explicitar que a lógica do direito na sociedade capitalista, que pauta o ideário de igualdade permitindo a todos comprar e vender mercadorias, traz a ilusão de liberdade e possibilidades, obscurecendo as próprias determinações materiais da vida dos sujeitos, também traz, em si, a possibilidade do desejo de buscar viver, minimamente, uma vida menos sofrida, mas esse “lampejo” é cotidianamente enfraquecido, uma vez que, como coloca Mézáros (2011), no processo da reprodução social, a maioria da classe trabalhadora é jogada para uma condição de extrema impotência e despossuída de toda possibilidade de controlar a própria vida. A condição de dominado limita o horizonte da luta, uma vez que

[...] está posta com ela a concepção de mundo decorrente das condições de vida e luta do proletariado; a privação da propriedade só podia corresponder à ausência de ilusões na mente dos trabalhadores. E essa concepção proletária de mundo percorre agora o planeta. (ENGELS; KAUTSKY, 2012, p. 21).

Pertencer materialmente à classe dominada não significa se colocar em movimento de oposição à exploração ou engendrar lutas e movimentos de protestos e reivindicações contra a

**Lei Orgânica de Assistência Social:
o necessário fortalecimento
dos sujeitos coletivos**

Maria Luíza Amaral Rizzotti
Ana Patrícia Pires Nalesso





dominação. A condição de explorado, a falta de condições materiais e, até mesmo, de perspectivas, levam os sujeitos a um processo de conformação e acomodação. Dessa forma, o movimento de organização da classe dominada pode tanto ser para a mudança, quanto para a acomodação.

Temos, então, na sociedade capitalista, o processo de “naturalização” da condição de vida dominada, a banalização da pobreza e a culpabilização do indivíduo por sua condição, e justamente diante desse fato, entendemos que os direitos sociais formalmente constituídos fazem a diferença, garantem, a partir da letra da lei, possibilidades de construção de caminhos para o real acesso a provisões necessárias a uma vida minimamente digna, mitigando as consequências da desigualdade social, ou seja, o campo jurídico é um espaço importante para novos avanços, já que “as reivindicações resultantes dos interesses comuns de uma classe só podem ser realizadas quando essa classe conquista o poder político e suas reivindicações alcançam a validade universal sob a forma de leis” (ENGELS; KAUTSKY, 2012, p. 21).

Nesse sentido, ao olharmos o alcance da LOAS e sua efetivação pelo SUAS, é certo pautarmos que ela movimenta a vida dos sujeitos desprotegidos, aqueles que, conforme Bóron (2008), nem sequer conseguem se colocar em condições de serem explorados, aqueles que o mercado não absorve, ao contrário empurra cada vez mais para condição de “desalentado”. De fato, o que a essa população tem tido assegurado são provisões mínimas para sobreviver, a questão é que o campo normativo prevê mais. No art. 7º da NOB 2012, onde se afirmam as garantias protetivas, está posto: “II – não submissão do usuário a situações de subalternização” (BRASIL, 2012), e isso nos indica que a efetivação da política de assistência social implica, necessariamente, a implementação de ações que contribuam para o não assujeitamento da população atendida, propondo movimentos e estratégias que permitam a cada sujeito a possibilidade de não submeter-se àquilo que não for de sua real escolha.

Essa construção passa, necessariamente, pela valorização dos sujeitos, de suas histórias e necessidades na direção do fortalecimento de vínculos e do reconhecimento do coletivo enquanto espaço de proteção e fortalecimento. É no resgate do coletivo que as ações socioassistenciais podem garantir proteção de não subalternização. Isso posto, entendemos que avançar





na materialização da LOAS está imbricado com a defesa de movimentos democráticos, pela valorização da cidadania e, hoje, no contexto de hegemonia neoliberal, com a intensificação da desigualdade social e econômica, é tarefa bastante complexa, como expõe Atílio Boron (2008): “quando os pobres se transformam em indigentes e os ricos em magnatas, sucumbem a liberdade e a democracia, e a própria condição de cidadão – verdadeiro fundamento sobre o qual se apoia a democracia – se deteriora irreparavelmente” (BORON, 2008, p. 71).

Na busca articulada por democracia e direito social, é possível que as requisições da classe trabalhadora e de segmentos populares, mais aviltados pelos sistemas econômicos exploradores possam pautar o Estado e a sociedade sobre seus direitos. Vale lembrar que, no Brasil, foi apenas pela Constituição Federal de 1988 que a política de assistência social passou a ser reconhecida como dever do Estado e direito do povo. No entanto, o necessário do seu aprimoramento tem sido posto à mesa de governantes em todas as legislaturas e esferas de governo, com movimento de avanços e retrocessos. Assim, falar em governos significa recolocar aqui o significado do voto, quando o povo autoriza um determinado grupo político, detentor de um projeto (econômico, político e social), a definir os rumos da nação e, por conseguinte, das políticas sociais. Isso significa que, no Brasil, há uma grande maioria que elege tanto um poder executivo, quanto legislativo, que não está comprometido com os interesses da classe trabalhadora.

Considerações Finais

O cotidiano das políticas sociais está eivado de disputas por diferentes projetos societários, aquele inculcado nas mentes e corações, tanto da elite como de grande parte da sociedade, competindo a cada cidadão, individualmente, garantir sua sobrevivência, respeitando os pressupostos liberais e burgueses, e um outro, que compreende que a pobreza é produzida histórica, econômica, política e socialmente e, portanto, de responsabilidade primaz do Estado. A luta pela garantia hegemônica de um projeto de uma sociedade mais igualitária passa pelo enfretamento de temas como a violência, exploração social, cultural e política. Além do direito de expressão política de diferentes formas, incluindo as lutas sociais.

**Lei Orgânica de Assistência Social:
o necessário fortalecimento
dos sujeitos coletivos**

Maria Luíza Amaral Rizzotti
Ana Patrícia Pires Nalesso





Com isso, declara-se neste artigo a necessidade de destacar a dimensão política no SUAS como forma de adensamento das conquistas que vêm superando o clientelismo, o voluntarismo e a desprofissionalização. Em que pese o reconhecimento dessas conquistas, há necessidade de se reconhecer a competência política de todos os sujeitos envolvidos no SUAS e, com isso, sua aproximação essencial aos movimentos e lutas sociais.

Hoje, os direitos conquistados só permitem que os sujeitos consigam a manutenção da vida mínima, desejos e aspirações não são considerados, o pobre precisa estar sujeitado a regras e padrões de consumo que garantam a sua sobrevivência e a continuidade da acumulação. O cotidiano da classe trabalhadora é marcado por escassez. Frente a isso, o acesso a bens e serviços garantidos nas políticas sociais é importante para a consolidação da democracia.

Essa caminhada exige a requalificação de valores, verdades e dos próprios serviços que operam as políticas sociais, no sentido de acolher e dar espaço para as diferentes demandas da população, demandas materiais e demandas subjetivas. Faz-se necessário garantir espaços de fala nos quais o diálogo permita o compartilhamento das dores cotidianas, dos medos e das esperanças, espaços que possibilitem aos sujeitos se reconhecerem no outro, que laços coletivos possam ser criados e fortalecidos. Os serviços precisam ser o espaço do encontro, dos burburinhos, do movimento, permitindo assim o desencapsulamento do sujeito de seus moldes, de suas condicionalidades de “bom usuário individual”.

Como uma forma sociopolítica definida pela igualdade, pelo direito e liberdade de expressar opiniões divergentes, a democracia tem dificuldade de sustentar-se diante da sociedade de classes marcada pela desigualdade, fruto da questão social e de regimes políticos dominados por elites que, constantemente, flertam com a ditadura e com a violência como forma de imposição dos seus ideários e privilégios. Assim, a democracia é um regime dos conflitos próprios da sociedade de classes, que é contraditória e, no escopo que tentamos aqui destacar, há que se fazer no cotidiano das políticas sociais, em geral, e da assistência social, em particular, o reconhecimento de um modelo em que se expressam os antagonismos e as contradições de uma sociedade de classes com os princípios da igualdade e avanços dos direitos sociais, concretizados pelas políticas sociais.

**Lei Orgânica de Assistência Social:
o necessário fortalecimento
dos sujeitos coletivos**

Maria Luíza Amaral Rizzotti
Ana Patrícia Pires Nalesso



Espera-se, portanto, que na concretização, no “chão” da execução das políticas sociais, faça-se a importante travessia da condição de indivíduo “necessitado” para sujeitos coletivos e políticos, que adensem as lutas e movimentos por mais direitos. E por que isso é tão essencial? A resposta está na certeza de que são as classes populares, na sua ação política, que tornam possível a requisição de direitos e tensionam a cristalização econômica, política e social de um modelo que gera a desigualdade.

Certamente, a construção da luta por direitos é tarefa complexa e implica a superação da perspectiva individual do acesso a direitos e a reversão da despolitização do sujeito, tendo em pauta a constância das diferenças de classe, na medida em que a garantia dos direitos civis, políticos e sociais não elimina a luta de classe.

Referências

BÓRON, A. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, E; e Gentili, P. A. A. (Orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais*. São Paulo: Ed. Paz e Terra. 2008, p. 63-118.

BRASIL/LOAS. Lei Orgânica de Assistência Social. Congresso Nacional. Brasília, 1993.

BRASIL/LOAS. Lei Orgânica de Assistência Social. Congresso Nacional. Brasília, 2011.

BRASIL/NOB. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. *Norma operacional básica do sistema único de assistência social (NOB/SUAS)*. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 5 de novembro de 2023.

BRASIL/IPEA. *Deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social*. Disponível em: <www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia_social_V/deliberacoes_5_conferencia_assistencia_social.pdf>. Acesso em: 28 out. 2023.

CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 27 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

ENGELS, F.; KAUTSKY, K. *O socialismo Jurídico*. São Paulo: Boitempo, 2012.

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

MÉSZÁROS, I. *Para além do capital: rumo a teoria da transição*. São Paulo: Boitempo, 2011.

NETTO, J. P. Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 50, p. 87-132, abr. 1996.

NOGUEIRA, M. A. A democracia desafiada. *O Estado de S. Paulo*, n. 46883, 26/02/2022. Espaço Aberto, p. A8. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/607000/noticia.html?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 28 out. 2023.

PRADO JÚNIOR, C. *História econômica do Brasil*. 13. ed. São Paulo: Brasiliense, 1970.

REDE PENSSAN. II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil. São Paulo, 2022. Disponível em: » <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2023

RIZZOTTI, M. L. A. *Política de Assistência Social e a Constituição de Sujeitos Políticos: uma análise dos Conselhos Municipais na região AMEPAR – PR*. 1. ed. Mauritius, 2017.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 4 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2008.

SPOSATI, A. Modelo Brasileiro de Proteção Social no Brasil: concepções fundantes. In: BRASIL/MDS. *Concepção da Proteção Social Não Contributiva no Brasil*. Brasília: UNESCO, 2009.

WOOD, E. M. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2006.

Notas

1 Dados coletados no Relatório de Informações Sociais do MDS, atualizados para outubro de 2023. ↑

- 2 Na LOAS alterada em 2011 (Lei 12.435/2011), as funções de proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos estão descritas como objetivos no art. 2º. ↑
- 3 Dados coletados do Relatório de Informação Social do MDS e correspondem aos benefícios concedidos no mês de outubro de 2023. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br>>. ↑
- 4 BRASIL/IPEA. Deliberações da V Conferência Nacional de Assistência SOCIAL. Disponível em: <www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia_social_V/deliberacoes_5_conferencia_assistencia_social.pdf>. ↑
- 5 Conforme NOB 2012 art. 4º. ↑
- 6 Vale destacar que o conceito de “esfera pública” advém dos primórdios da Pólis Grega e se associa ao exercício da liberdade de participar nos assuntos públicos, através da convenção entre iguais, desinteressados de qualquer benefício particular, destacando-se pela sabedoria e pela virtude. ↑



Este número da Revista Praia Vermelha foi diagramado em setembro de 2024 pelo Setor de Publicações e Coleta de Dados da Escola de Serviço Social da UFRJ, para difusão online via Portal de Revistas da UFRJ. Foi utilizada a fonte Montserrat (Medium 13/17,6pt) em página de 1366x768pt (1:1,77).