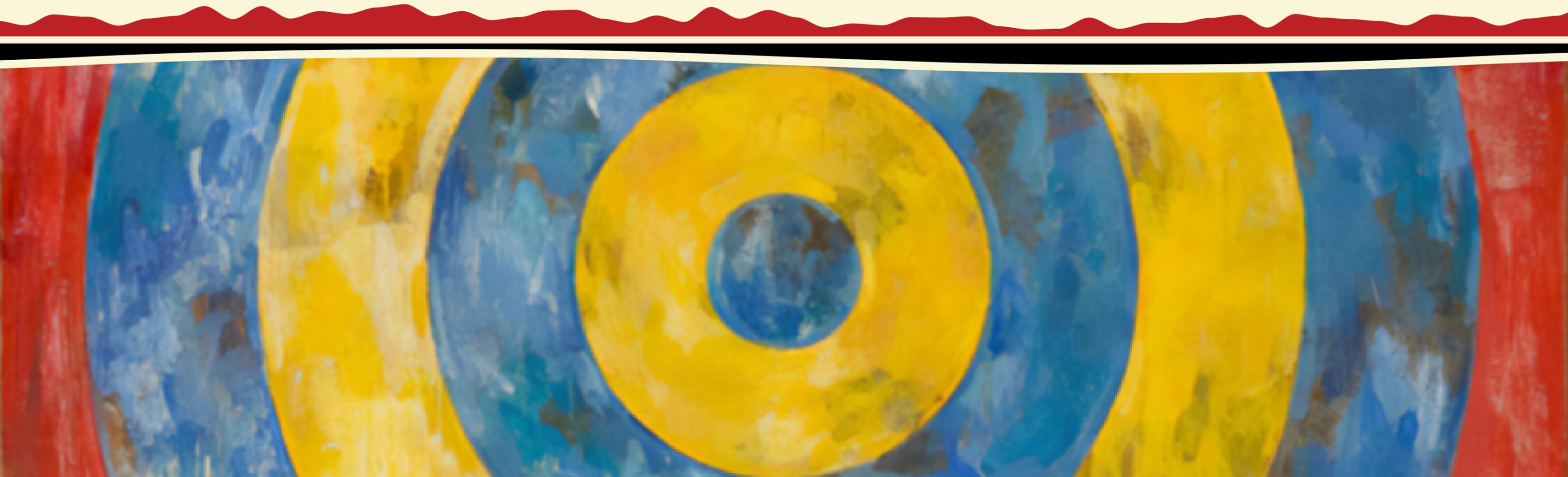


# Praia Vermelha



# Praia Vermelha

Estudos de Política e Teoria Social

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

## Na luta entre o novo e o velho, o Suas movimentou a Assistência Social como direito

**Cultura Política**  
**Assistência Social**  
**Direito à Assistência Social**

Este estudo teve o objetivo de analisar a repercussão do processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) em jornais de circulação e parlamentos locais de dois municípios no período entre 2004 e 2014. As análises, a partir de matérias jornalísticas veiculadas na mídia impressa e na produção legislativa de câmaras municipais, evidenciam que o embate entre a cultura do direito e do favor movimentou a Assistência Social, transformando-a em linguagem política, inserindo-a na agenda pública dos meios de comunicação de massa e dos parlamentos locais.

**Ieda Maria Nobre de Castro**

Assistente social, Diretora da SAGICAD (MDS), doutora em Política Social (UNB).

In the fight between the old and the new, the Suas promotes the Social Assistance as a right

This study aimed to analyze the repercussion of the implementation process of the Unified Social Assistance System, in newspapers and local parliaments, in two municipalities, from 2004 to 2014. The analyses, based on journalistic articles published in the print and in the legislative production of Municipal Chambers, they show that the clash between the culture of law and favor moved Social Assistance, transforming it into political language and inserting it into the public agenda of the mass media and local parliaments.

**Political culture**  
**Social Assistance**  
**Right to Social Assistance**





## Introdução

Este artigo é um estudo de caso sobre as repercussões da implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) em jornais impressos e câmaras municipais. O enfoque esteve centrado na dimensão contraditória do Estado, na concepção da Assistência Social como direito, na importância dos espaços políticos formais e informais como lugares de disputa de ideias e projetos que, em confronto, podem constituir-se força política impulsionadora na formação de novas culturas fundadas na lógica do direito.

Orientou a pesquisa o *pressuposto* de que a implantação do Suas como processo dinâmico e contraditório produz confrontos entre novos e velhos conceitos no jeito de conceber e operar a política de Assistência Social nas esferas municipais, com base em três pontos de partida: o primeiro associado às experiências de implantação do Suas nos municípios, por meio das quais os sujeitos em interação formam concepções sobre a Assistência Social e vão atribuindo às práticas uma nova racionalidade sob a lógica do Direito; o segundo vinculado a antagonismos e conflitos gerados pelos requisitos institucionais que acabaram inserindo a Assistência Social nas práticas de diferentes agentes políticos; e o terceiro relacionado à propagação da Assistência Social, a partir da sua inserção na agenda política nos meios de comunicação de massa e nos parlamentos locais.

Deste último tópico, estabeleceu-se o recorte nas análises dos dados empíricos obtidos por meio do estudo de dois casos, utilizando pesquisa documental, entrevista e observação participante como instrumentos de coleta de dados sobre o processo local de implementação do Suas. Pela experiência vivida e pelos indícios encontrados em algumas leituras iniciais, inferiu-se uma das hipóteses da pesquisa: a organização da assistência operacionalizada por meio do Sistema Único de Assistência Social contradiz a cultura política dominante – pautada na lógica do favor –, inserindo-se como objeto das práticas políticas locais e produzindo novas concepções que movimentam a Assistência Social como direito.

O objetivo, a partir de então, foi identificar como o processo de instalação do novo modelo de organização e atenções na proteção social não contributiva repercutiu na mídia impressa





e parlamento local, analisando o modo como a cultura do direito foi propagada, em contraposição à cultura do favor. Com esse propósito, inovou-se na escolha de dois instrumentos de propagação de opiniões sobre a Assistência Social, com forte potencial na disseminação da cultura do direito: as matérias jornalísticas veiculadas na mídia impressa e a produção legislativa em parlamentos municipais, ambos relacionados ao período da pesquisa (2004-2014).

No primeiro instrumento, foram adotados, como fonte para as análises, os textos jornalísticos nos formatos de artigo opinativo, reportagens e entrevistas produzidos sobre temas relacionados diretamente à Assistência Social. A priorização desse gênero deve-se ao fato de se tratar de textos discutíveis, que influenciam outras opiniões, difundem ideias, polemizam e trazem à luz fatos ou situações que estão na invisibilidade.

A análise do conteúdo das matérias ocorreu a partir de três contradições que sintetizam as questões analisadas no percurso da pesquisa: direito/ajuda; público/privado; necessidades sociais/preferências individuais. Em virtude de algumas limitações conjunturais, o estudo ficou restrito ao jornal mais antigo dos casos estudados, uma vez que um dos municípios se situa distante da metrópole e adota o rádio como canal de comunicação mais usual. O jornal analisado, mesmo localizado na metrópole, circula em todo o estado.

Os conteúdos da Assistência Social que ganharam visibilidade nas agendas do jornal foram sistematizados e agrupados em conformidade com o modelo de organização do Suas: gestão, benefícios, serviços, financiamento, rede privada, controle social, necessidades sociais demandadas e ações intersetoriais.

No segundo instrumento, além da pesquisa documental, foram realizadas entrevistas com 16 sujeitos participantes, bem como observação participante em atividades nas casas legislativas, capturando-se o pensamento dos sujeitos da pesquisa – manifesto por ocasião da coleta de dados sobre a relação do parlamento municipal com a Assistência Social no contexto da implantação do Suas nos dois casos empíricos em análise. Os registros sobre a produção legislativa referente ao tema da Assistência Social foram identificados em atas das sessões e arquivos próprios das casas legislativas em um dos municípios.



Em outro, como os arquivos já estavam 100% digitalizados, foram feitas buscas, no portal da Câmara Municipal, por assunto: Assistência Social e matérias legislativas; projetos de lei; requerimentos; e outros. Nesse ponto, foram coletados dados sobre requerimentos, projetos de lei e outras iniciativas (emendas, indicação, pronunciamentos etc.), instrumentos institucionais que estabelecem relação, direta ou não, com os interesses sociais.

A análise dos dados ocorreu a partir de duas categorias analíticas centrais: as mediações e as tensões no movimento inicial de implementação do Suas e as desconstruções/construções das relações estabelecidas entre Executivo e Legislativo durante o processo.

### **A implantação do Suas e os espaços da política**

Há 30 anos, regulamentando o dispositivo constitucional que reconheceu a assistência social como política pública destinada a dar materialidade ao direito de seguridade social, tornando-o acessível a todos os brasileiros e as brasileiras, independentemente de contribuição direta dos cidadãos e cidadãs, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) trouxe as bases legais que definiram objetivos, diretrizes, princípios, organização das ações e provisões públicas da assistência social.

Passou-se uma década entre a homologação da LOAS e o início do movimento de estruturação e implementação de um sistema nacional de proteção social de caráter não contributivo, o qual, nos últimos 20 anos, vem revelando as possibilidades objetivas de concretização da Assistência Social como direito.

Para além de um modo gerencial de organizar as atenções da Assistência Social, a dinâmica de implementação do Suas vem se revelando como uma força política que, em contradição com as velhas práticas, produz um movimento capaz de deslocar a Assistência Social do campo do favor e da filantropia para o campo do efetivo exercício de cidadania, ou seja, da luta política na construção de uma cultura de direitos.

À luz da perspectiva revolucionária, para que o velho se torne definitivamente passado, é possível afirmar que persistem inúmeros desafios, impondo tarefas que mobilizam diferentes atores representantes de diversos interesses, em particular os sujeitos destinatários da política em busca da efetivação do direito à assistência social como obrigação pública do Estado.

Importante lembrar que a própria inscrição da assistência social na norma jurídica foi resultado de muita articulação e arregimentação de forças sociais e políticas, independentemente de bandeira partidária, com palavras de ordem e muitos embates. Na avaliação de Sposati *et al.* (2023), o Suas é um sistema orgânico e vivo, sua integração aos demais sistemas públicos e sua relação com as outras políticas setoriais que compõem a seguridade social no Brasil são desafios que precisam figurar com mais firmeza na luta social em defesa da ampliação dos direitos no horizonte do enfrentamento à desigualdade social.

Vários estudos sobre a implementação do Suas evidenciam que a Assistência Social como política pública, responsabilidade do Estado e direito do cidadão tem sido um fenômeno em construção e, dada a sua natureza, um processo aberto movido por contradições, situado, portanto, no espaço da política. Um modelo de atenção da Assistência Social como o Suas – nacional, único, descentralizado, com provisões e prestações devidamente tipificadas e com identidade própria, com financiamento público e controle social democrático – contradiz a cultura política dominante e produz conflitos e tensões, tornando o direito à assistência social objeto das práticas políticas em cada lugar.

Nessa perspectiva, o pensamento marxiano ilumina o sentido político do Suas e oferece subsídios para as análises sobre jornal impresso e o parlamento como espaços políticos com potencial para propagação da lógica do direito nas abordagens sobre a Assistência Social como política pública. Os escritos de Codato (2011), inspirados nas formulações marxistas, formularam o conceito de espaço político identificado como diferentes forças sociais e políticas em ação: indivíduos, organizações, jornais, parlamentares e várias tendências ideológicas. Em suas argumentações, atribui ao espaço político na sociedade capitalista cinco funções, organizadas em quatro categorias: uma social, duas de natureza política, uma simbólica e outra ideológica, indicando uma relação estreita entre as duas últimas.

Na primeira função, o autor considera a dimensão social do espaço em que as práticas políticas se realizam e os interesses sociais ganham refração, passando de um meio a outro, configurando-se como espaço de disputa pelo governo, pela legalidade, pela autoridade da fala etc. Na segunda função, faz-se referência aos processos políticos nos quais as classes



sociais ou frações e grupos socioeconômicos se constituem em agentes políticos na própria dinâmica da política em torno dos acordos, alianças, entendimentos ou outros arranjos, seja em nome da conquista, seja pelas rivalidades, desavenças e oposição de valores que ensejam as disputas pelo poder de mandar. Na terceira função, faz alusão à natureza simbólica da política, na medida em que os interesses sociais são traduzidos em linguagem política específica, produzindo simbolismos em torno de cada evento ou situação, ofuscando os interesses reais. Finalmente, a última função, ligada à ideologia, faz do espaço político o lugar da expressão/ocultação dos interesses sociais, no sentido de retirar-lhe o caráter de classe neles subjacentes.

Essas são as referências analíticas que deram suporte ao estudo sobre a natureza política do movimento de implementação do Suas e seus efeitos em espaços locais de propagação da lógica do direito no atendimento aos cidadãos e às cidadãs em situação de desproteção social. De um lado, porque essa é a arena em que a Assistência Social como política pública se insere, expandindo-se para além do debate corporativo ou do espaço restrito a grupos específicos. De outro, o espaço político é um campo pouco explorado nas análises sobre a política de Assistência Social, concentrando-se os estudos nos espaços instituídos de controle social da gestão pública.

### **O caso do jornal impresso**

O jornal impresso como canal de propagação da política é apontado por Codato (2011), em suas análises sobre a conjuntura revolucionária francesa, *como unificadores e divulgadores de correntes de opinião*.

Trata-se, portanto, de um canal de comunicação que, para além da veiculação da notícia, expressa linguagens que podem tanto atizar fogo como ponderar pretensões. No caso em estudo, *O Povo* é um jornal cearense tradicional, que existe há 85 anos e, em 2015, contava com 288 mil leitores, entre os quais: 55% mulheres; 42% na faixa etária entre 30 e 49 anos e 29% naquela entre 20 e 29 anos; 44% com ensino superior e 35% com ensino médio; pertencentes a todas as classes sociais (17% da classe A, 32% da classe B, 22% da classe C1 e 29% das classes C2, D e E), revelando o seu potencial como canal de difusão, produção e reprodução de ideias (PORTAL O POVO, 2015).





Dos 120 conteúdos referentes ao gênero opinativo associados diretamente à Assistência Social, apenas 13 foram publicados em suplementos como matérias especiais – no caso, identificadas como reportagens especiais sobre assuntos correlatos, a exemplo da população em situação de rua. Na consulta ao acervo do jornal referente ao período da pesquisa, foram identificadas 1.635 inserções nos conteúdos veiculados em notícias, entrevistas, artigos, reportagens e notas no tema “Assistência Social”.

Como o jornal tem circulação em todo o estado, esse montante está relacionado a todas as notícias, registrando-se, em média, 13,6 inserções por mês. Desse total, 463 estiveram relacionadas exclusivamente à capital – em média, 3,8 inserções por mês. Registre-se que, do total de inserções da capital, 25,9% dos conteúdos foram publicados nos formatos de entrevista (2), artigo (15) e reportagem (103).

Uma primeira evidência revelada no estudo é que o processo de implantação do Suas não ocorreu de forma silenciosa. Temas sobre a gestão, benefícios e serviços ganharam visibilidade. A estruturação das condições locais à implementação do Suas ganharam enfoque no jornal, incluindo as regulações, reordenamento de serviços, relações com entidades privadas, condições de trabalho, contratação de trabalhadores, ausência de diagnósticos sobre população de rua, entre outros requisitos necessários à sua efetivação. Do ponto de vista da gestão, podem ser destacadas: a ampla divulgação da Lei do Suas, a implantação de serviços, as articulações entre os entes federados para cessão de unidades públicas que pudessem se transformar em unidades de atendimento da rede socioassistencial e a mobilização para captação de recursos estaduais por meio de emendas parlamentares para o Suas.

Quando um dos municípios, estimulado pela V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2005, separou a assistência da educação, criando a Secretaria Municipal de Assistência Social, uma pasta dedicada exclusivamente à gestão da política de Assistência Social, em cumprimento à meta 9 da Gestão do Suas, mobilizou-se muita emoção em torno do debate e muita simbologia. Afinal, a concretização da reforma se deu às vésperas do processo eleitoral que ocorreria no ano seguinte (2008) entre dois projetos políticos antagônicos. Conforme matéria jornalística, havia a possibilidade de erradicar o





fisiologismo que se instalava na transferência de recursos públicos para 118 entidades de diferentes matizes.

Numa ocorrência não menos simbólica, o governo municipal então recém-eleito (2013) optou, naquela conjuntura, por integrar a Assistência Social à política do trabalho, qualificação profissional e segurança alimentar, gerando muitas tensões com o consenso anterior, que criara um órgão específico para as atenções da Assistência Social – uma iniciativa importante sob o ponto de vista de Fuks (2000), para quem a criação de órgãos públicos específicos acaba sendo catalisadora de demandas sociais difusas, dando-lhes atenção mais adequada.

A temática de serviços socioassistenciais apareceu com mais intensidade e frequência como matéria jornalística diante do aumento do número de pessoas em situação de rua, uma questão recorrente nas capitais brasileiras. É nesse contexto que a divulgação de novos serviços da proteção especial e básica destinados ao atendimento da população em situação de rua ganhou relevância. As entregas de novos serviços – Centro Pop, Centros de Convivência, Acolhimento para população em situação de rua, Ações de Enfrentamento ao Trabalho Infantil – foram divulgadas em meio a denúncias da baixa capacidade de atendimento instalada e da qualidade dos serviços existentes.

Nas notícias veiculadas, é notória a quase invisibilidade dos benefícios assistenciais em relação ao Bolsa Família, inclusive do próprio Benefício de Prestação Continuada (BPC) e dos benefícios eventuais. O BPC, como tem uma natureza mais próxima ao Bolsa Família – por se tratar de uma transferência direta de recursos financeiros para os usuários –, até se destaca um pouco mais por vezes, quando se pretende fazer similitudes entre os dois benefícios.

Instituídos na LOAS, os benefícios assistenciais constituem, na história da política social moderna, a distribuição pública de provisões materiais ou financeiras a grupos específicos que não podem, com recursos próprios, satisfazer suas necessidades básicas. Entretanto, não sem intencionalidade, o Bolsa Família em algumas reportagens é referido como um benefício do governo federal não situado no campo da assistência social.

O financiamento público é outro bloco de notícias que tem um elevado significado para a consolidação do Suas do ponto de vista do compartilhamento da sua gestão. Primeiro, porque a





materialidade da política expressa nas respostas às necessidades sociais sob a racionalidade do direito requer a garantia de financiamento originado do fundo público. Segundo, porque a institucionalização do Suas ocorreu a partir de um pacto federativo, fundado no compartilhamento de obrigações públicas, sem força de lei.

Em relação à rede privada, o que se pode visualizar nas notícias é o fato de que a implantação do Suas afetou a relação público/privado. Tratava-se de uma relação opaca, fundada a partir de práticas políticas conservadoras em que o público era apropriado pelo privado sob a racionalidade da filantropia; em contrapartida, o efeito mais direto da política se deu exatamente no campo do financiamento público, que passou a custear serviços de execução direta.

Quanto às alternativas de democratização da política, tem-se que elas são pouco pautadas. Nem mesmo as conferências realizadas ao longo desses anos conseguiram se incluir na agenda do jornal. Isso não quer dizer que não foram divulgadas por outros canais, ou mesmo por outros jornais de grande circulação. O que se pode constatar é que o controle social democrático vem conquistando muito lentamente um lugar de destaque na arena política.

A essencialidade dos meios de comunicação de massa como veiculadores e fomentadores de opinião é um atributo que coloca o jornal como um espaço político estratégico. É possível identificar, partindo da análise de Fuks (2000), o jornal como ponte de articulação entre as arenas – social, institucional, científica, cultural etc. – e como difusor dos eventos e fatos que ocorrem em cada uma delas, influenciando o público e o governo e interferindo na definição de suas agendas.

O fato é que, no conjunto das notícias, fica evidenciado que a intensa movimentação de uma década em torno da Assistência Social se transformou em um assunto político inserido no debate público. Na linguagem regional nordestina, pode-se dizer que, passo a passo, a Assistência Social como direito de cidadão “vai caindo na boca de Matilde”, traduzindo-se publicamente em um aparente consenso, razão pela qual não se explicitou nas reportagens alusão à filantropia ou à caridade como responsáveis pela Assistência Social. No entanto, deu-se lugar a três contradições estruturantes na lógica do direito, descritas a seguir.





### *Direito/Ajuda*

Nas 48 matérias veiculadas sob as formas de entrevista, reportagem e artigos, identificaram-se 26 inserções associadas mais frequentemente ao direito, embora tal ideia seja inserida em um contexto de diferentes interpretações, inclusive algumas controversas e ambíguas. É um conceito ainda não consubstanciado, objeto de disputa em termos de definição e significados.

O termo “ajuda”, nos moldes do conceito “ajuda pública”, fundado no dever do Estado, aparece muito associado ao debate do Bolsa Família. Termos como “ajuda do governo federal” e “ajuda às famílias para garantir o seu sustento” são atribuídos ao programa de transferência de renda, embora seja um programa veiculado como “porta de entrada” para outros serviços públicos (TELES, 2006, p. 27).

Quando o assunto se refere aos serviços socioassistenciais, eles já são mais largamente difundidos como direito na linguagem de diferentes atores: gestores, usuários, intelectuais e movimentos sociais organizados, mencionado ora como política pública, ora como responsabilidade estatal, ora como direito de cidadania. Igualmente, os argumentos em torno da descentralização do Centro de Referência de Assistência Social para os territórios têm ganhado notoriedade como uma forma de o governo publicizar que está trazendo para si a reponsabilidade de ir até o cidadão e assegurar direitos para quem mais precisa.

O dever do Estado é reclamado por diversos agentes políticos, integrantes do sistema de garantia de direitos e movimentos sociais organizados nas notícias sobre reivindicações e demandas de serviços explicitadas nas reportagens.

A concepção da assistência como dever do Estado, o sentido do efetivo direito de cidadania, a perspectiva de universalidade, provisões e prestações acessíveis a todos são ideias que, quando popularizadas, entram em confronto com outros pensamentos divergentes e vão construindo vontades coletivas mobilizadoras da ação concreta.

Outra questão presente nas reportagens é o recorte frequente que se faz em relação aos destinatários da política: “fora do mercado do trabalho”, “incapacitados”, “pobres”, “carentes”,





“necessitados”. São termos que, além de evidenciar a contradição entre universalidade/focalização que se encontra nos debates sobre a Assistência Social, buscam estabelecer fronteiras sobre “quem mais necessita” – uma das contradições presentes na gênese da política. No debate público, são também significados ideologicamente, conforme os interesses em disputa.

### *Necessidades sociais/preferências individuais*

Na perspectiva da Assistência Social como direito, inserida no contexto da ordem social vigente, o debate público sobre o assunto necessidades sociais/preferências básicas e humanas ganha relevância, considerando-se que é desse debate que se delimita o tamanho e a abrangência das provisões. Nos subsídios analíticos de Pereira Pereira (2011) sobre os mínimos sociais, encontram-se elementos teórico-críticos balizadores do entendimento dessa contradição histórica. Em suas análises, a autora sintetiza duas vertentes de pensamentos por meio dos quais circundam os debates: os que relacionam necessidades básicas a carecimentos de ordem subjetiva – portanto situado no campo das preferências individuais – e os que apregoam – em minoria – e estabelecem nexos com elementos mais objetivos, comuns a todos – vivenciados coletivamente e de base universal –, dessa forma mensuráveis sob o ponto de vista ético.

São as correntes de pensamento de base teórica e ideológica constantes nesse estudo, aliado ao de Camila Potyara Pereira (2016), que sustentam escolhas e decisões na formulação de políticas públicas e interferem na quantidade e qualidade das provisões a serem disponibilizadas para a satisfação das necessidades.

Nos textos do jornal, a contradição ganha corpo nas manifestações de diferentes agentes que procuram construir uma linguagem comum em torno do termo “carência(s)”, o qual, diante da imprecisão conceitual ou do excesso de subjetividade ensejado, pode ser traduzido como a intenção de encontrar um termo moralmente aceitável para que as respostas fiquem restritas à atenção das pessoas em extrema pobreza.

Existem também opiniões que procuram encontrar na expressão “carência” uma forma de mensurar o nível de ausência de acesso às políticas públicas de determinados segmentos e o grau de





organização popular por meio do qual se estabelece a capacidade de dar visibilidade às suas necessidades e demandas sociais junto ao poder público.

As necessidades sociais – em uma perspectiva mais alargada – circulam com frequência, principalmente quando se referem à atenção à população de rua que, ao ganhar visibilidade, abre um leque de necessidades próprias em razão da condição na qual está inserida. Os próprios usuários chegam a reclamar a ampliação dos direitos de cidadania.

No discurso institucional, há o reconhecimento de que as necessidades básicas da população exigem respostas mais ágeis no enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais. Ao mesmo tempo, o jornal veicula a dificuldade de oferecer atenção plena à população em suas múltiplas necessidades, ressalta o desafio da gestão local na efetividade de ações intersetoriais e desnuda o limite da capacidade de resolutividade quando a resposta às necessidades sociais fica restrita às ações da Assistência Social.

Otimismo militante à parte, recorrendo à sensatez de Couto (2011), para quem a simples existência de um CRAS não denota *per se* a materialização do direito, visto que a medida que pode servir como parâmetro à efetividade da política deve se situar na sua capacidade de oferecer diretamente ou construir pontes para que as respostas às necessidades sejam de fato otimizadas, o que envolve diferentes processos sociais e encontros/desencontros com diferentes agentes. Contudo, não se pode negar que, como objeto de prática política, a implementação do Suas em cada município pode produzir contraculturas ao pensamento hegemônico conservador, desde que não se feche em seu casulo, servindo como amortecedor de conflitos, mas seja um sistema aberto aos conflitos e contradições presentes nas relações sociais em cada território em que a Assistência Social, por meio da rede socioassistencial, se faz presente.

### ***Público/privado***

Esse é, sem dúvida, um tema controverso na Assistência Social como política pública, considerando a primazia do Estado e o legado histórico de práticas filantrópicas nesse campo. No caso em particular das experiências locais, deduz-se das análises





das percepções dos textos jornalísticos que essa é uma relação dialeticamente necessária.

Primeiro, porque uma prática não elimina a outra. A existência de práticas fundadas na ajuda moral não só coexiste na atenção da Assistência Social formatada no Suas, agora ancorada na lógica do direito, como também – dependendo dos contextos locais – uma prática pode prevalecer sobre a outra, mas nunca a eliminar.

Como sugere Santos Paula (2013), esse é um processo tensionado na arena política, em que interesses múltiplos se confrontam na construção de interesses comuns. A primazia do Estado se expressa na sua capacidade de estabelecer fronteiras, com delimitações claras das atenções e definição de regras que possam subsidiar decisões sobre o financiamento público com base no senso de justiça, de modo que seja possível assegurar que, independentemente de a oferta ser feita pelo governo ou pelas entidades, prime-se pela quantidade/qualidade das provisões e prestações aos destinatários da política, tendo no horizonte a universalização das atenções. É preciso que um olhe para o outro e não se veja ali diante de um espelho com sua imagem refletida.

Segundo, porque, em uma relação dialética, a existência de ofertas por entidades privadas já traz sua própria negação, na medida em que serve de parâmetro à construção de referências definidoras do que é ou não realmente público.

Das reportagens, artigos e entrevistas analisadas emergem algumas impressões sobre os debates em torno do tema. Uma primeira impressão está associada ao fato de não aparecerem, no período estudado, em nenhum texto, os termos filantropia, caridade e favor. Em relação às entidades filantrópicas, o tema é pautado no contexto de críticas a pouca presença ou mesmo omissão do Estado, a exemplo das menções à lentidão no processo de estruturação da oferta de serviços públicos para atender às necessidades da população em situação de rua. Uma segunda impressão refere-se ao movimento de redefinição dos espaços da rede privada, a qual, nos anos pós-Suas, tem mobilizado entidades, inclusive o próprio governo, para a formação de parcerias para oferta de projetos alternativos complementares à rede Suas: inclusão produtiva, cultura, apoio no enfrentamento ao vício em drogas, distanciando-se da oferta



direta de provisões e prestações específicas da Assistência Social. Um terceiro ponto é o efeito público que teve o Suas na construção de estratégias transparentes de prestação de contas das entidades conveniadas e as providências requeridas pelo novo modelo de atendimento na Assistência Social. E, por fim, é a percepção de que o movimento de implantação do Suas, desde a concepção, regulação e concertação induzidas pelo governo federal entre as três esferas de governo, impôs que o poder público assumisse a responsabilidade sobre as atenções que antes eram executadas, prioritariamente, por entidades da sociedade civil, produzindo, ao mesmo tempo, tensionamentos que ganharam visibilidade pública.

As análises sobre os conteúdos jornalísticos revelam que os pontos de vista são construídos no confronto entre diferentes opiniões na arena pública, envolvendo variados agentes – gestores, usuários, vereadores, os próprios jornalistas (na linha de frente) e os editores e diretores (no fundo do palco) –, aqui restritos ao jornal como instituição com papel ativo na mediação do confronto de interesses. Aliás, muitas opiniões e debates foram produzidos e veiculados a partir da indução do governo federal, que estabelecia contato direto com os jornais impressos regionais e locais, bem como com as câmaras municipais.

### **Parlamento local e a agenda da assistência social**

O parlamento pode ser identificado como a cena política oficial, na qual se expressam peculiaridades próprias da dinâmica de uma democracia representativa; o lugar onde se reproduzem as contradições próprias do universo político: conflitos de classes, ideológicos, tensões entre representantes e representados, as alianças e as posições entre grupos políticos, o poder próprio do Estado, os interesses egoístas da burocracia, as decisões soberanas dos governantes, as escolhas eleitorais dos cidadãos, os movimentos táticos dos partidos parlamentares, as ações dos políticos profissionais (CODATO, 2011, p. 35).

E, mesmo sendo uma instituição específica, em determinados contextos históricos pode se configurar como um lugar por excelência de manifestação de interesses de classe. Um espaço que, para além do jogo político pelo poder, traz em sua dinâmica processos sociais que, no interior do Estado democrático de direito, podem transformar em norma jurídica interesses sociais



comuns construídos a partir do debate público, considerando sua competência para regulação das relações sociais, ampliação de direitos e garantia de orçamento público, bem como sua capacidade de pressão e apoio à efetivação de direitos já instituídos (BOSCHETTI, 2003, p. 172).

Essa análise estabelece nexos entre a implementação do Suas e o movimento de legisladores locais, focando, particularmente, em duas questões: a produção legislativa no período pós-Suas (2004-2013) e as opiniões de alguns agentes que participaram direta ou indiretamente desse processo, mesmo considerando os aspectos da cultura política tradicional que associa o exercício parlamentar ao clientelismo, um entrave à consolidação da cultura do direito.

No estudo de Bezerra (1999) sobre tríade política, favor e dependência pessoal, essa é uma característica presente tanto nas relações comunitárias quanto nas instituições formais presentes na cena política oficial. Nesse espaço da política institucional, o voto universal é o instrumento vital para a definição de fronteiras e regras de relacionamento entre representantes e representados, bem como o balizador das tarefas parlamentares que se desdobram na atuação em duas frentes: uma prevista constitucionalmente, de onde provém o poder de legislar e o controle social do governo; a outra localizada na ação pragmática eleitoral voltada para atender às demandas da base eleitoral para fins de reeleição. Esta última, pelo fato de o parlamentar estar inserido em uma rede de poder mais ampla que favorece as iniciativas de mediações entre o Estado e os cidadãos, entre as quais se destaca a “assistência” prestada à população, favorece o estabelecimento do clientelismo eleitoral.

É possível identificar, analisando o clientelismo sob a ótica de Bahia (2003), o quanto a escassez de recursos econômicos produz o acesso desigual, originando relações de troca assimétricas, difusas, com base na seletividade, gerando o fenômeno da apropriação privada do público e transformando os bens públicos em moeda de troca, um fenômeno cujos efeitos são perceptíveis tanto no Legislativo quanto no Executivo. No Legislativo, implica a produção legislativa (prazos, barganhas entre políticos e partidos, pressão de lobistas e bases eleitorais); no Executivo, o processo decisório acaba se limitando pelas pressões legislativas, controle do Judiciário, orçamentos anuais restritos, configurando-se em entraves à efetivação dos direitos.





Mesmo assim, a análise da produção legislativa com conteúdo do Suas e a escuta das opiniões de parlamentares, formadas a partir da sua vivência no parlamento, permitiram identificar como a produção de bens públicos do Suas vem se transformando em provisões e prestações públicas da Assistência Social como direito.

Em relação a projetos de lei, instrumento legislativo que veicula proposições que dão início a processos legislativos com o objetivo de transformar demandas da sociedade ou de interesse dos poderes constituídos em norma jurídica ou alterar uma lei já existente, podem ser identificados alguns conteúdos em torno da temática da assistência social: reconhecimento de entidades filantrópicas, atribuindo-lhes o status de utilidade pública, inclusive entidades de formação religiosa; reestruturação do conselho municipal, a regulação dos benefícios eventuais e do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) – evidenciando que, apesar da baixa regulação do Suas em âmbito local, já se torna visível o debate em torno do marco regulatório do Suas –; emenda à Lei Orgânica Municipal, determinando que determinado percentual da receita estimada na Lei Orçamentária Anual (LOA) seja destinado a emendas parlamentares individuais dirigidas a entidades da rede socioassistencial privada em todas as áreas da gestão municipal; reformas administrativas no órgão gestor; ampliação de recursos na LOA destinados ao Fundo Municipal de Assistência Social para ações programáticas da assistência social; e definição de chamamento público por edital para pagamento de subvenções sociais a entidades privadas.

Para mediar, junto ao Poder Executivo, o atendimento de demandas de Assistência Social levantadas por pessoas ou lideranças da sua base territorial, tal como faz em relação às demandas de habitação, saúde, infraestrutura, segurança, entre outras, são usuais os requerimentos legislativos, os projetos de indicação e os pronunciamentos.

Assuntos como falta de acesso da população aos serviços existentes, necessidade de expansão de serviços socioassistenciais, apoio financeiro às entidades e reformas nas estruturas físicas das unidades de atendimento são colocados na tribuna do parlamento com pronunciamentos conservadores e progressistas, que se desdobram em acirrados debates sobre assistência social, reclamada como proteção e cuidados às famílias em situação de maior vulnerabilidade. As questões sociais



de situação de rua, exploração do trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes e violência doméstica vêm se inserindo na agenda política do parlamento em forma de denúncias e apelo ao Executivo para maior resolutividade na atenção a essas necessidades.

Curiosamente, muitos pedidos são direcionados a antigos serviços, que já não existem após a tipificação, não sendo essa mudança de conhecimento dos vereadores, o que revela a frágil interlocução ou ausência de diálogo entre os Poderes Executivo e Legislativo em torno das mudanças provocadas pelo Suas.

Quanto aos benefícios, registram-se nos pronunciamentos e requerimentos, com maior frequência, as demandas em relação aos benefícios eventuais. Alguns registros são relacionados a demandas imediatas que a população faz chegar ao parlamento: cesta básica, transporte para mudanças, melhoria na qualidade dos serviços e inúmeras queixas sobre a forma precária e incompleta como o auxílio-funeral é ofertado no município, sem requisitos claros e com pouca divulgação entre os munícipes.

Para que sejam de fatos traduzidos em direitos, como diz Pereira (2009), os bens públicos devem ser de fácil acesso. Cada cidadão e cidadã deve saber que tem direito a eles. E, em se tratando de eventualidade, deve-se primar pela presteza no atendimento. É preciso inovar no modo de ofertar essas provisões para que fiquem mais próximas aos destinatários. Os arranjos organizacionais não podem se distanciar das peculiaridades regionais e locais, principalmente em municípios muito extensos, constituídos de zona rural e urbana.

O benefício eventual é, portanto, em tempos de Suas, um gargalo que precisa ser tratado na superação do assistencialismo, e uma das medidas necessárias para tanto é a criação de mecanismos de democratização do acesso em cada contexto local. Os dados empíricos revelaram que, nas experiências analisadas, as tensões em relação aos benefícios eventuais ainda não produziram efeitos significativos nas culturas políticas conservadoras, tampouco os conflitos em torno da sua provisão têm tido visibilidade ou ocupado espaços de debate. As linguagens circundantes ainda estão muito amarradas à lógica da benesse, oferecendo-se aos destinatários da política provisões que transitam entre o pouco e o quase nada.



O peso dos benefícios eventuais, em termos de contribuição para a formação da cultura do direito, é quase imperceptível, salvo o esforço de regulação – como se percebe nos bens e serviços contidos nessa provisão. No mais, prevalece a incerteza em razão da forma como tais benefícios são operados e da precária atenção diante dos escassos recursos e das dificuldades de as gestões municipais darem agilidade aos processos administrativos.

Em relação ao controle social, constam, ainda, nos instrumentos legislativos, informações de julgamentos de processo de prestação de contas da unidade orçamentária gestora da Assistência Social e informações do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome sobre transferências de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o FMAS, o que poderia fortalecer o papel institucional de controle social da câmara. Entretanto, esse tipo de conteúdo é relatado para conhecimento em plenário, sem qualquer debate e, com o termo “ciente”, é recomendado arquivamento. Igualmente, são ignorados os conteúdos sobre informações do órgão gestor da Política de Assistência Social comunicando a relação de entidades contempladas com emenda parlamentar individual na LOA que não estão inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social, ou estão com inscrições vencidas, impedidas de receber recursos públicos.

Mesmo assim, fica evidenciado nas análises que os debates no parlamento e nos jornais sobre conteúdo da Assistência Social vem se inserindo nas narrativas de novos agentes políticos, produzindo tensões, abrindo espaço para os conflitos e permitindo que as contradições de interesses se explicitem, o que pode contribuir, significativamente, na construção da cultura do direito.

A partir das análises descritas, é possível confirmar o que Neves (2008) constatara quando do estudo sobre orçamento participativo e parlamento: a presença de práticas políticas assistencialistas por agentes públicos membros desse espaço público institucionalizado. Contudo, pelos debates e conflitos de ideias engendrados nos debates, também é possível constatar que não se trata de lugar homogêneo e único. É um espaço plural de luta pelo poder que não pode ser negligenciado pela Assistência Social.





A aproximação do parlamento com o tema da Assistência Social, sob a lógica do direito, é um fato empírico novo que vem sendo identificado em algumas conjunturas locais e estaduais e na federal por meio do incentivo à criação de frentes parlamentares e da ampliação de debates sobre o papel do parlamento na concretização de políticas públicas.

Nas análises sobre as percepções dos agentes envolvidos quanto à experiência vivenciada no contexto de implantação do Suas e as ideias formadas a partir da interlocução com os agentes locais diante das tarefas requeridas pelo Suas, foram identificadas e sistematizadas opiniões em torno de dois itens: as mediações necessárias nos primeiros estágios de implantação; e a desconstrução/construção das relações entre o Executivo e o Legislativo nas bases da lógica republicana.

#### *Mediações necessárias/tensões iniciais*

Nesse ponto, os ritmos e cadências dos municípios, embora apresentem semelhanças, se diferenciam, considerando as trajetórias e peculiaridades próprias da dinâmica social, econômica, política e cultural de cada lugar.

Em geral, as interpretações dos sujeitos indicam que os primeiros anos foram realmente mais difíceis e tensionados em face ao reordenamento inicial para a implementação de medidas indispensáveis à estruturação do Suas no âmbito local. São tensões que já vinham se dando desde as primeiras iniciativas de descentralização, com o primeiro desenho da Política Nacional de Assistência Social e Norma Operacional Básica de 1998. Nos arranjos organizacionais locais, não se tinha clareza sobre que ações eram da Assistência Social. E o legado histórico herdado da extinta Legião Brasileira de Assistência estava focado no repasse de recursos financeiros para as entidades filantrópicas e comunitárias.

No segundo estágio – pós-2005 – com o Suas, o reordenamento do modelo de atendimento da Assistência Social foi iniciado. Percebe-se, traçando um paralelo com a produção legislativa local, a atenção dos vereadores para esse novo momento de expansão de CRAS e estruturação de novos serviços. Registram-se, nos requerimentos, pedidos de informações sobre como ficaria o Programa de Enfrentamento ao Trabalho Infantil e sobre a relação dos CRAS com o Conselho Tutelar na condução



de medidas de proteção à criança e adolescentes, percebendo-se nas entrelinhas, nos contraditos, uma tensão velada entre as mudanças propostas no Suas e as práticas políticas locais institucionalizadas.

A construção do Suas, nesse contexto, pode ser considerada, no modelo desenvolvido por Bahia (2003), a produção de bens públicos que, antes inexistentes nos município, aos poucos vão entrando na agenda política, institucional ou não – parlamento e lideranças comunitárias –, como a possibilidade de mediação de respostas às demandas dos seus territórios.

Como não foi identificado debate público entre gestão da Assistência Social e o parlamento durante o processo de construção do Suas, essas contradições e conflitos não se confrontam, o que reduz a capacidade de transformação que se espera nas práticas políticas locais. É preciso ampliar os espaços de democratização da política para que os interesses divergentes possam vir a público e para que se consiga construir, a partir daí, o interesse comum em torno da política. Se é verdade que a consolidação da Assistência Social como política pública exige profissionalização, qualificação e produção de conhecimento mais sofisticado sobre a realidade social, como afirma Pereira (1996), então é preciso que sua prática cotidiana seja estruturada a partir da negação do que seja uma prática assistencial privada, a fim de romper com equívocos na forma de concebê-la e praticá-la.

É importante que se faça um recorte sobre a natureza das entidades. Embora a Política de Assistência Social ainda não tenha conseguido estabelecer diferenciações – apesar da categorização entidades de atendimento, da defesa de direitos e do assessoramento –, a dinâmica social revela diferentes formatos e ideologias sobre o sentido do que seja entidade. Existem algumas entidades nascidas do movimento popular, que não se submetem à relação de troca assimétrica como o espaço público institucionalizado, defendendo um movimento mais autônomo da organização comunitária.

Em algumas conjunturas locais, inclusive, o processo de implantação do Suas, no tocante à estruturação da rede de atendimento pública estatal, ocorreu na contramão para o parlamento. Entretanto, quando o assunto envolveu a rede privada, principalmente no que tange ao mínimo de regulação



em relação aos convênios, as tensões se explicitaram, visto que muitas entidades que recebiam recursos públicos mantinham relações muito próximas com a política institucional. E a regulação é uma tarefa necessária requerida pelo Suas – afinal, como afirma Pereira (1996), para que as ofertas privadas assumam a lógica do direito, é necessário que funcionem em conformidade com as normas que regulam a Assistência Social.

Em alguns municípios, a Assistência Social era organizada por fundações vinculadas ao poder público e herdara o legado da conhecida rede de Serviços de Ação Continuada de creches comunitárias da extinta LBA. Nos termos das novas regras constantes na Resolução CNAS nº 191/2005, que buscou estabelecer consensos nacionais acerca do entendimento sobre entidades de Assistência Social, era necessário rever processos e criar novos fluxos na relação público/privado, o que, por sua vez, produzia tensões com agentes políticos do parlamento local.

No entanto, como já se observou, o parlamento não é monolítico; é um espaço contraditório, com ideias conservadoras e ideias destoantes que, em confronto, podem construir novas relações. Os dados empíricos identificam na relação público/privado o ponto mais nevrálgico na relação entre o Executivo e o Legislativo. Talvez esse seja o tema do Suas a ser mais bem debatido e trabalhado na arena política quando do debate sobre o uso do fundo público destinado a dar materialidade à assistência social como política pública e direito de cidadania.

#### ***Desconstrução/construção das relações entre o Executivo e o Legislativo***

Se, nos primeiros momentos da implantação do Suas, as tensões estiveram mais presentes nessa relação com o parlamento, o processo de construção ocorreu no sentido de buscar, nas bases da lógica republicana – apregoada na diretriz de gestão compartilhada do Suas –, estabelecer outra relação entre o Executivo e o Legislativo.

É perceptível, nas análises das interpretações dos sujeitos da pesquisa – destacando-se entre eles os gestores municipais –, o esforço de construção de alianças para construir as condições objetivas à estruturação da Assistência Social como direito em cada município, principalmente na conquista de agentes públicos



institucionais para a disponibilização de mais recursos públicos do município e do ente estadual para a Assistência Social.

É fato que, em um contexto de crise estrutural do capital, os efeitos sobre as políticas sociais são perversos, principalmente no caso de uma política cujo caráter público é disputado cotidianamente. Sob esse olhar, o fundo público se transforma em objeto da prática política dos agentes que atuam em todos os espaços políticos – em particular o espaço oficial da política institucional – para que se construam consensos que assegurem a materialidade da Assistência Social como política pública. E isso somente ocorrerá com uma rede pública sólida, com provisões e prestações compatíveis com as necessidades sociais.

Nesse processo de construção/desconstrução da interlocução entre os poderes instituídos, em particular entre o Executivo e o Legislativo, para que se consolide a lógica do direito no campo da Assistência Social, é necessário que se traga o Suas para o espaço da política, utilizando-se de diferentes linguagens, abrindo espaços para o confronto das diferentes ideologias e concepções de mundo adquiridas com as experiências vividas.

No espaço político, no confronto de culturas coincidentes e divergentes sobre o conceito de Assistência Social como um direito e na convergência dessas contradições tem sido possível identificar a formação de culturas democratizantes, as quais vêm impulsionando práticas políticas direcionadas para a produção de fissuras no conservantismo ainda presente na Assistência Social.

No percurso de três décadas da LOAS, quase duas dedicadas à implementação do Suas, um tempo aparentemente curto, mas que, na verdade, consumiu uma boa parcela da vida de cada um que se lançou ao desafio de percorrê-lo, foram muitos aprendizados, encontros/desencontros e algumas constatações.

Uma delas é a confirmação de que a criação do Sistema Único de Assistência Social impulsionou e vem alimentando a ideia de direito de cidadania nos municípios, embora em graus de intensidade diferenciados, revelando uma política pública em efervescência. A criação de unidades públicas estatais, com trabalhadores contratados para esse fim, devidamente habilitados, tem fortalecido nas representações sociais de diversos agentes públicos a ideia da natureza pública da Assistência Social. Esse é o efeito dos CRAS e CREAS nesses lugares.



Outra constatação é de que a presença de unidades públicas estatais nos territórios tem aproximado a Assistência Social dos seus destinatários, inibindo as tradicionais mediações clientelistas – agentes públicos comunitários, vereadores, gestores públicos, entre outros –, influenciando nas relações de poder formais ou informais nas comunidades onde estão localizadas as unidades de atendimento da Assistência Social. Agregue-se, ainda, a comprovação de que vem ocorrendo certa desordem nas relações estabelecidas entre o público e o privado que apontam para a necessidade de construção de novos consensos nesse campo.

Por último, a descoberta de que a Assistência Social, por meio do Suas, já começou a se transformar em linguagem política, constituindo-se tema de debate público, firmando-se como objeto de práticas políticas que podem retroceder, manter ou transformar as relações sociais de poder. Dessa descoberta, a identificação de mais um dos tantos desafios à efetivação da Assistência Social como direito: ocupar lugar nos espaços políticos formais e informais, agregando novos interlocutores, principalmente as massas, para que se produza a vontade coletiva de agir e ganhem materialidade as possibilidades postas.

### **Considerações finais**

A pesquisa elucidou as repercussões do processo de implementação do Suas no parlamento municipal e jornal impresso local, na primeira década de sua existência, revelando contradições, tensionamentos e conflitos que evidenciam a natureza política da Assistência Social e a importância dos aspectos contraditórios do Suas, visto que o confronto entre o novo e o velho vem impulsionando o movimento de construção/reconstrução da Assistência Social como direito.

No período em estudo, o movimento nacional de institucionalização e implementação do Suas inseriu a Assistência Social na esfera pública local, pautando-a na imprensa, em algumas circunstâncias, como denúncia de necessidades não atendidas e reclamação da pouca presença ou omissão do Estado no trato de algumas questões; em outras, promovendo tensões com a política institucional na medida em que denunciava, inclusive, o uso do clientelismo político em relação à política de Assistência Social. Do mesmo modo, o parlamento local, embora ainda focando no assistencialismo, também propagou o debate



da Assistência Social como direito, inserindo-a nas pautas de discussões e produção legislativa, transformando-a em matéria de debate público, objeto de disputa e confrontos entre os diferentes interesses presentes naquela arena política.

### Referências

BAHIA, L. H. N. *O poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política*. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2003.

BEZERRA, M. O. *Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Kelume Dumará, 1999.

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

CODATO, A. *O espaço político segundo Marx*. 2011. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/cma/article/view/19358>. Acesso em: 14 jul. 2024.

COUTO, B. R. *et al. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

FUKS, M. *Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social*. 2000. Disponível em: <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=26271>. Acesso em: 14 jul. 2024.

NEVES, Â. V. *Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo*. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

PEREIRA, C. P. *Proteção social no capitalismo: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes*. São Paulo: Cortez, 2016.

PEREIRA, P. A. P. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. Panorama do Processo de Regulamentação e Operacionalização dos benefícios eventuais regidos pela LOAS. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Benefícios eventuais da assistência social. *Cadernos de Estudos*. Desenvolvimento Social em Debate, n. 12. Brasília: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010.

\_\_\_\_\_. *Política social: temas e questões*. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. *A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos*

padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

PORTAL O POVO. Picos, 2015. Disponível em: [www.portalopovo.com.br](http://www.portalopovo.com.br). Acesso em: 16 jan. 2015.

SANTOS PAULA, R. F. Assistência Social, direito público e reclamável. In: CRUS, J. F. da; COLIN, D. R. A.; TAPAJÓS, L. M. de S.; ALBUQUERQUE, S. A. (Orgs.). *Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social*. Brasília: MDS, 2013.

SPOSATI, A.; ARAÚJO, E. T.; BOULLOSA, R. F. Assistência Social e Desenvolvimento Social: regressão de direitos socioassistenciais? *Vértices (Campos dos Goitacazes)*, v. 25, n. 2, e25220624, 2023. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/373405945\\_Assistencia\\_Social\\_e\\_Developolvimento\\_Social\\_regressao\\_de\\_direitos\\_socioassistenciais](https://www.researchgate.net/publication/373405945_Assistencia_Social_e_Developolvimento_Social_regressao_de_direitos_socioassistenciais). Acesso em: 14 jul. 2024.

SILVEIRA, I. M. Persiste a luta. *O Povo*, Fortaleza, Opinião, p. 7, 11 maio 2004.

TELES, M. À espera do benefício social. *O Povo*, Fortaleza, Economia, p. 26, 2 abr. 2006.



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).