

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

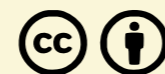
LOAS 30 anos: retrospectivas e projeções

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

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

Lei Orgânica de Assistência Social
Paradigmas
Seguridade Social
Sistema Único de Assistência Social
30 anos LOAS

O artigo perpassa pelos 30 anos da LOAS com foco na análise crítica das alterações sofridas no texto da Lei nº 8.742/1993. Em uma abordagem metodológica histórica e dialética consideram-se alguns elementos sociopolíticos desse período (1993-2023), compreendidos como fundamentais nas mutações realizadas no texto da lei. Recorre-se à análise qualitativa dessas mudanças estudadas por ciclos da LOAS, do seu nascimento e juventude (1993-2013), à maturidade em (des)construção (2013-2023). Observou-se que as recentes transformações na LOAS deixam marcas violadoras dos seus princípios universais e desmercadorizados, intrínsecos ao paradigma da proteção social não contributiva.

30 years of the organic law of social assistance: a paradigm in crisis?

The article covers 30 years of LOAS with a focus on the critical analysis of the changes made to the text of Law nº 8,742/1993. In a historical and dialectical methodological approach, some sociopolitical elements of this period (1993-2023) are considered, considered fundamental in the released changes in the text of its law. A qualitative analysis of these student mutations is used by LOAS cycles, from its birth and youth (1993-2013), to maturity in (de)construction (2013-2023). Recent changes to LOAS allow brands that violate its universais and demarket principles, intrinsic to the paradigm of non-contributory social protection.

Organic Social Assistance Law
Paradigms
Social Security
Unified Social Assistance System
LOAS's 30 years





Introdução¹

A promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) completa 30 anos. A Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, regulamenta a política de Assistência Social prevista na Constituição Federal de 1988 (CF/88), sendo, sem dúvidas, um marco legal paradigmático ao representar um significativo avanço no campo da proteção social não contributiva, afirmadora de direitos de cidadania para toda a sociedade brasileira, independentemente de contribuição prévia ou relação com o trabalho regulado.

Historicamente, a assistência social não possuía status de política pública de Seguridade Social, isto é, de dever do Estado e de direito do cidadão, ficando relegada à benemerência da sociedade civil e/ou do próprio Estado (Mestriner, 2011), eram tempos de *cidadania regulada*².

O reconhecimento legal da ampliação da proteção social deve ser celebrado nesses 30 anos, em consonância com o que lembra Sposati (2013, p. 21): “Não se pode desprezar a LOAS do processo histórico, como um número que se sublinha no calendário como lembrança especial.”

Ademais, nesse processo histórico, com avanços e recuos (políticos e institucionais), a celebração passa também por fazer referência ao passado, recordando a luta política e sua articulação com movimentos sociais populares e profissionais que contribuíram para sua construção e efetivação como política pública, direito constitucional e dever do Estado em assegurar proteção social.

Este artigo reconhece a LOAS como manifestação concreta no campo político-normativo decorrente de um contexto histórico, cuja dinâmica dialética é modificada conforme o movimento da conjuntura societária e composta por interesses antagônicos. Sendo assim, o conteúdo atual, após 30 anos de sua promulgação, expressa a contradição que coloca de um lado a afirmação da cidadania, de acesso a bens e serviços públicos desmercadorizados, e de outro o acesso mediado por critérios limitadores e seletivos de sua atenção.

Aqui, pretende-se apresentar um olhar crítico em relação às mudanças no texto da lei, que “ganhou” um novo marco histórico





com a aprovação, em 2011, da Lei nº 12.435 de 2011, que altera a LOAS e dispõe sobre a organização da Assistência Social.

Ao considerar a processualidade histórica da LOAS por ciclos compostos por um período de vida de uma década, o estudo tem por foco analisar a LOAS em dois momentos distintos: do nascimento à juventude (1993-2013), e da maturidade (2013-2023), permeada de embates e resistências.

Deste modo, observar de maneira crítica a última década de alterações normativas na LOAS, sem desprendê-las do contexto sociopolítico, permite indicar tendências e propostas institucionais para a Assistência Social. O distanciamento com a perspectiva de direito social se torna evidente à medida que são remontadas práticas de responsabilidade social-cívica e alinhadas com uma agenda neoliberal, de mercantilização das políticas sociais e desresponsabilização estatal. Para tanto, são utilizadas autoras que apresentam contribuições expressivas na área da Assistência Social, e outras com análises da sociedade e do momento histórico ímpar vivenciado no período destacado, com a ascensão do neoconservadorismo, neofascismo e neoliberalismo.

LOAS: do nascimento à juventude (1993-2013)

As leis orgânicas, dentro dos limites estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), tratam de aspectos específicos relacionados à organização e ao funcionamento de uma determinada área. Elas estabelecem as regras básicas para a estrutura de uma política ao definir conceitos, objetivos, princípios e diretrizes, para assegurar direitos, estabelecer deveres e responsabilidades, o orçamento e outros aspectos importantes da gestão, além de dispor sobre o papel da participação e do controle social (Bonavides, 2008).

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) dispõe sobre a organização da Política de Assistência Social e inaugura um novo marco paradigmático à assistência social, ao posicioná-la no campo do reconhecimento da cidadania e da legalidade, como direito social constitucional de proteção social não contributiva de caráter público, republicano, laico, democrático e universal. Contudo, esse marco simbólico não está desconectado do contexto histórico que antecede essa construção³, marcada por tensões e disputas.





Do nascimento

O processo histórico e os movimentos em prol da inscrição da política de Assistência Social na Constituição Federal de 1988, desencadeada pela relação dialética entre Academia, Movimentos Sociais, trabalhadores, foi abordado em profunda pesquisa histórica por Sposati (2004, grifo nosso), no livro “A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social”, que se tornou um clássico de referência sobre a história da Assistência Social brasileira.

Nesse contexto, a luta pelo retorno da democracia e pela retomada das liberdades políticas na década de 1980 não só mobilizou a sociedade brasileira pelo fim do regime militar, como também articulou diversos segmentos em defesa da cidadania para reivindicar novos direitos sociais. Esse amplo movimento buscava transformar a realidade do país naquela época, caracterizada pela grave extensão de problemas sociais, como a concentração de renda e a exclusão social, denominados “dívida social” pelo governo, resultado de anos da ausência de políticas sociais inclusivas durante a ditadura (Mestriner, 2011; Boschetti, 2006).

Aliás, a pressão da sociedade civil no período de transição democrática para enfrentar o legado da “dívida social” foi impulsionada, sobretudo, por uma série de publicações acadêmicas, diagnósticos técnicos, produções de dados demográficos e estudos socioeconômicos, entre outras atividades as quais revelaram a necessidade da intervenção do Estado na área social (*ibid*). Sobre esse período histórico e a sua relação com a base científica no campo da assistência social, Sposati (2004, p.32) afirma que:

A PUC São Paulo, afinada com esse momento histórico, desde 1984, vinha realizando estudos sobre a assistência social divulgados, em 1985, pelo livro “Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras – uma questão em análise”, que até hoje é referência histórica e de estudo sobre o tema. O texto, com os limites de um debate inaugural, se propôs a fundamentar a assistência social como objeto de estudos e pesquisas.

Foi o momento em que se introduziu a assistência social como objeto de pesquisa para a produção de conhecimentos em





Serviço Social e demais áreas das ciências humanas e sociais (Sposati, 1986; 2011, p. 32). Naquele momento, de busca para se criar espaço junto às agências financiadoras de pesquisa para a temática, é também instalado na PUCSP, pela Profa. Dra. Aldaíza Sposati, o primeiro Núcleo de Estudos e Pesquisas no país voltado exclusivamente para a Seguridade e Assistência Social, o NEPSAS, vinculado ao Programa de Estudos Pós-Graduados de Serviço Social.

Nesse cenário, ideias sobre o nascimento da LOAS começam a criar referencial na comunidade científica. Sposati (2007, p.33) nos lembra que: “O apoio científico vai ser um necessário ácido para mutação genética da assistência social e múltiplos debates em vários pontos do país”.

Dessa forma, o debate em torno da assistência social em meados dos anos 1980 se inicia nas universidades, amplia-se para as instituições governamentais e privadas, envolve as organizações das categorias profissionais e de pesquisa, com destaque para o Serviço Social e movimentos sociais, até alcançar o Congresso Nacional (Mestriner, 2011; Sposati, 2011; Boschetti, 2006). Nesse momento histórico, no final dos anos 80, a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) manifesta demandas importantes da sociedade brasileira pelo reconhecimento da centralidade do papel protetivo do Estado.

A CF/88 – conquista democrática do povo brasileiro que viveu sob o regime da ditadura militar por mais de 20 anos (1964-1985) – ao reconhecer a assistência social como política pública de proteção social no âmbito da Seguridade Social⁴ se firma como um novo paradigma no campo jurídico-normativo do país, regulador dos direitos sociais e da cidadania.

Assim, a CF/88 reconhece e inova ao inserir a Assistência Social como uma política pública no campo da Seguridade Social, ao lado da Previdência Social e Saúde, bem como aos demais direitos sociais, como Educação, Moradia, Lazer, Trabalho, Segurança, Segurança Alimentar, entre outros, inscritos no Artigo 6º da Carta Magna.

A partir de então, a assistência social torna-se um direito social que deve ser garantido pelo Estado à população que dela necessitar, independentemente de contribuição prévia, e, principalmente, rompe com a lógica moralizante de culpabilização





dos indivíduos e responsabilização das famílias pela situação de desproteção social em que se encontram.

No plano formal, estruturam-se, assim, condições de ruptura com práticas clientelistas e assistencialistas de caráter pontuais e efêmeras, improvisadas e paliativas, fragmentadas e segmentadas, sobrepostas e desarticuladas, as quais eram praticadas, sobretudo, pela ação benemerente e caritativa da igreja católica, populista de políticos e benevolente do primeiro damismo que regia o campo da assistência social. (Mestriner, 2011). Vale notar, aliás, que seu solo histórico foi constituído, centralmente, sob o tradicional paradigma da filantropia, composto essencialmente por organizações do Terceiro Setor, isto é, não-governamentais, associações, fundações, institutos, entidades beneficentes, confessionais e comunitárias, entre outras de natureza filantrópica, de modo a desresponsabilizar o Estado do seu papel protetivo na área social (idem).

A CF/88, portanto, é um marco simbólico importante, pois representa um instrumento na ampliação da cidadania, agora não mais regulada, mas sim operada sob a lógica da proteção social alargada, para além da vinculação com o emprego formal. Dessa forma, em seu artigo 203, ela afirma: “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à Seguridade Social [...]” (Brasil, 1988).

A Assistência Social, para se estabelecer como política pública, prevista na Seguridade Social e afiançada pelo Estado, precisou construir um arcabouço jurídico que regulamentasse seus princípios e diretrizes, gestão e organização. Assim, na década de 90, os movimentos em defesa da assistência social, compostos por sindicatos, partidos políticos, trabalhadores da área, intelectuais, profissionais liberais, membros de organizações da sociedade civil e órgãos do governo, além de discutirem e construírem propostas, também se articularam para regulamentar essa política pública constitucional⁵.

Todavia, apesar das pressões e dos esforços pela aprovação da LOAS, o então presidente, Fernando Collor de Mello, vetou o Projeto de Lei apresentado pelo Senado em 1990, sob a justificativa ideológica neoliberal de que a melhor política social que existe é a criação de salários e empregos. Segundo Faleiros (2023, p. 20):





O Projeto de Lei aprovado no Parlamento foi vetado por Collor conforme mensagens n.172/90 e n. 672/90. O veto se posicionou contrário à implementação de uma renda mínima para os mais pobres, para pessoas idosas e com deficiência. A política neoliberal de Collor, ao mesmo tempo que enxugava o Estado, defendia o assistencialismo explícito marcado pela presença de Rosane Collor na LBA, acusada de desvio de dinheiro, além de compras superfaturadas [...].

Após o impeachment de Collor em 1992, seu vice, Itamar Franco, assumiu o Poder Executivo do país. Vários Projetos de Lei tramitaram no Congresso Nacional, até que após amplos debates e intensas mobilizações da sociedade civil, aprovou-se a redação final da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que regulamenta a organização da assistência social no Brasil. Enfim, foi promulgada, cinco anos após ter sido reconhecida como dever do Estado na Carta Magna, a Lei orgânica de Assistência Social (LOAS).

A LOAS, ao menos no plano formal, inaugurou uma nova fase organizativa da assistência social, ao substituir o antigo paradigma da caridade, do clientelismo e assistencialismo por um novo modelo público de institucionalização, pautado na racionalidade e profissionalização, cuja gestão político-administrativa passa a ser considerada de forma descentralizada e participativa entre a União, os Estados e os Municípios, mediada pela participação popular, fortalecendo mecanismos de controle social, exercido pela sociedade em relação ao poder executivo.

Nesse sentido, a LOAS também introduziu a gestão democrática na assistência social com a criação de conselhos de representação paritária entre governo e sociedade civil, além da implementação de planos e implantação de fundos para o controle dos recursos públicos co-financiados⁶. Com essa legislação, marca-se o início da construção da unidade nacional da política de assistência social, culminando nas primeiras conferências municipais, estaduais e nacionais (Sposati, 2013, p. 669) e no Sistema Único de Assistência Social em 2005.

Apesar do processo histórico de mudanças paradigmáticas/rupturas revolucionárias (Capra; Luisi, 2014) em curso para o nascimento da LOAS, Sposati (2020) também, ao registrar as “forças constituintes que elevaram a assistência social ao campo da Seguridade Social na Constituição Federal 1988”, reconhece algumas limitações do seu escopo protetivo ao afirmar que:





A proteção da assistência social estabelecida pela LOAS de 1993, seguindo a CF/88, foi limitada aos polos do ciclo de vida (idosos, crianças e adolescentes); às pessoas com deficiências; e complementarmente à família; o apoio de um benefício de um salário mínimo, integração ao mercado de trabalho; e ainda sua parceria com organizações da sociedade civil e outras políticas sociais para enfrentamento da pobreza, garantia de mínimos sociais, da atenção a contingências sociais, da universalização de direitos sociais. *Pode-se ler nessa construção a revelação frágil do terreno de especificação da assistência social que precisou, ao longo do tempo, ser clareado e fortalecido.* (Sposati, 2020, p.155, grifos nossos).

Da infância

Com essas analogias, de figura de linguagem (prosopopeia), que personificam o processo histórico, vimos que o período que antecede o nascimento da LOAS decorre desse processo histórico, sendo sua institucionalização uma expressão de “reconceituação” no *campo* da Assistência Social, provocada pelas reflexões científicas e pelas mobilizações sociais que a elevaram ao patamar de política pública constitucional.

A categorização da assistência social como política de Seguridade Social não contributiva, redistributiva, de ações continuadas, permanentes e planejadas afirma o seu *locus* como direito inalienável dos cidadãos e reafirma o pacto nacional com a garantia dos Direitos Humanos. Rompe-se, assim, com o histórico descrito anteriormente.

Com esse simbolismo paradigmático, a LOAS, no entanto, para sua efetivação plena, requer a sua inserção no campo do orçamento público e a demonstração do interesse político dos governos por meio do planejamento sistemático e continuado de suas ações, fato que só começou a ser gestado na primeira metade dos anos 2000. Assim, passados mais de 10 anos após a CF/88 ser promulgada, começam as primeiras iniciativas governamentais em sistematizar, padronizar e estabelecer parâmetros para o trabalho desenvolvido no âmbito da assistência social.

O fortalecimento da assistência social a partir dessa época marca, segundo Sposati (2020, p. 157), o momento que ela classifica como “sétima regulação federal de gestão da assistência





social no Estado brasileiro”, que vai de 2004 à 2016. Trata-se de fundamental o período designado pela autora por “Reforma Democrática da Política de Assistência Social”, que durou 12 anos, e se caracterizou pela “efetivação do determinado pela LOAS de 1993 como seus princípios e diretrizes [...]” (ibid).

Ao ser traçada essa linha histórica, observamos que há, nos marcos dos anos 2000, um forte avanço na produção de materiais técnicos, de orientação, capacitação, e de normativos na área.

Começando com a aprovação da quarta Política Nacional de Assistência Social, em 2004⁷, que representou um avanço fundamental ao definir o seu campo de atuação, ou seja, ao estabelecer as necessidades a serem objeto de intervenção dessa política⁸, e de hierarquizar a proteção social em básica e especial, com base nos princípios da matricialidade sociofamiliar e da territorialidade. Cabe lembrar, que é nesse contexto, que especificar a área de atuação para a assistência social significa romper com a hegemônica concepção de que é uma política de atenção aos pobres, aos necessitados sociais, aos frágeis e carentes (Sposati, 2009).

Foi nesse período, da infância da LOAS, que se estabeleceu também uma série de Normas Operacionais Básicas de Assistência Social (NOB's), respectivamente nos anos de 1997, 1998, 2002 (não aprovada), 2005, 2006, 2010 (não aprovada) e 2012⁹.

Um ano antes da aprovação da PNAS/2004, já no último estágio de sua infância, um outro marco importante se alça na assistência social no país. A IV Conferência Nacional de Assistência Social de 2003, comemorativa dos 10 anos da LOAS, apontou como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (Brasil, 2005, p. 13).

Foi assim que, em 2005, outro importante marco paradigmático se instaurou com a instituição da NOB SUAS, que possibilita o redesenho do modelo de organização da assistência social (Alchorne, 2013) com o compromisso de romper com a lógica tradicional do assistencialismo, da fragmentação e sobreposição de ações e firmar o paradigma da proteção social operada na lógica do direito, da cidadania e da política pública. Portanto, é o SUAS, uma construção coletiva e democrática, uma conquista do povo brasileiro.





Na processualidade dessas forças constituintes da assistência social, “a efetivação do SUAS é a grande consolidação da Reforma Democrática da Política de Assistência Social em todo o território nacional. Sua implantação amplia as condições do processo civilizatório da sociedade brasileira [...]” (Sposati, 2020, p. 158, grifo nosso).

No ano seguinte, em 2006, com a NOB SUAS-RH dedicada aos recursos humanos, consolidou-se como outro importante marco na profissionalização da assistência social, ao propor a constituição de equipes de referência das unidades públicas estatais da PNAS, os CRAS e CREAS; equipes essas diversas e interdisciplinares, é preciso registrar, construídas por assistentes sociais, psicólogos, advogados, antropólogos, economistas, sociólogos, terapeutas ocupacionais, musicoterapeutas, contadores, pedagogos, entre outros.

A construção das equipes de referência para atuarem nas unidades estatais de Assistência Social (CRAS e CREAS) levou em consideração a histórica relação que essas profissões têm com o objeto de atuação das políticas, como a defesa de direitos social e as referências de proteção social para a população que acessa seus serviços. Assim, no caso dos trabalhadores de nível superior, segundo Ferreira (2011, p. 30), um elemento primordial para análise foi a existência de Conselho Profissional, responsável pela fiscalização do exercício profissional, das condições de trabalho e do cumprimento do respectivo código de ética profissional. O fortalecimento da presença dos trabalhadores no SUAS tem como referências importantes as Resoluções do CNAS, que discorrem sobre os trabalhadores do SUAS de nível superior, médio e fundamental¹⁰.

Dessa maneira, a construção de equipes multiprofissionais confere à política uma perspectiva multidimensional para o acolhimento e direcionamento das demandas impostas aos profissionais pelas pessoas que acessam os serviços, conferindo uma leitura da realidade rica pela multiplicidade de experiências e conhecimentos específicos de cada profissão que somados permitem uma intervenção profissional totalizante do ser humano e sua relação com o meio.

Outros importantes marcos desse período histórico se fazem presentes, como a aprovação pelo Conselho Nacional





de Assistência Social da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, em 2009, que possibilitou a padronização em todo território nacional dos serviços de proteção social básica e especial, estabelecendo seus conteúdos essenciais, público a ser atendido, propósito de cada serviço, níveis de complexidade e os resultados esperados. Assim, destaca-se a ação estatal, com o foco na família, como algo primordial na efetividade das ações socioassistenciais para a garantia dos direitos socioassistenciais (Sposati, 2009).

É fundamental nessa processualidade histórica desse período de formação da infância e da juventude da LOAS reconhecer a aprovação da Lei Federal nº 12.435, em 6 de julho de 2011, em que altera a LOAS e institucionaliza, finalmente, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Podemos dizer que a LOAS, com os seus 18 anos, chega em 2011 a um ponto de maturidade, certeza, consolidação, com a aprovação dessa lei, que, segundo Sposati (2020) reescreve a LOAS a partir do SUAS, e consolida a *Reforma Democrática da Política de Assistência Social (2004 a 2016)*¹¹ em todo o território nacional.

A Lei Federal nº 12.435/2011, que altera a LOAS e institucionaliza, finalmente, o SUAS, altera os arts. 2º, 3º, 6º, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 28 e 36 da LOAS, de 1993. Portanto, dos 42 artigos que compõem a LOAS, essa Lei Federal nº 12.435/2011 modifica 16 dispositivos de sua versão anterior. Especificamente, em relação às alterações no texto da Lei, nota-se que, a partir de então até 2013, a LOAS não teve incorporada nenhuma alteração de redação.

Embora em 2012, a Norma Operacional Básica (NOB-SUAS) de 2005 tenha sido atualizada, destacando-se por “garantir a materialização das funções da assistência social presentes na LOAS e na PNAS, que são: a proteção social de assistência social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos”.

Essa trajetória de fortalecimento da assistência social no paradigma de direito de proteção social foi perdendo forças, até ser quase interrompida em 2016 pelo governo golpista de Michel Temer¹², que marca uma fase de contrarreformas e retrocessos sociais, com o avanço de uma política de recrudescimento do Estado, da lógica de austeridade do neoliberalismo e do desprotecionismo, fechando assim o (sétimo) ciclo da *Reforma Democrática da Política de Assistência Social (2004-2016)*.





LOAS: uma década de embates e resistências (2013 – 2023)

Nos ciclos de sua infância e juventude (1993 a 2013), foram efetuadas três legislações no corpo do texto da LOAS, em 1998¹³, 2009¹⁴ e 2011, totalizando 9 alterações de artigos. Porém, certamente, como visto acima, foi a Lei Federal nº 12.435/2011 que institucionalizou o SUAS e reformulou substancialmente o texto da LOAS, alterando 38% dos artigos de sua versão original de 1993.

No auge da sua juventude, nos seus 20 anos, a LOAS, vivencia um período histórico marcado por importantes manifestações políticas, cujos desdobramentos, estudados até hoje pelas Ciências Sociais, são associados à ascensão de uma onda neoliberal reacionária, ultraconservadora e neofascista ao centro do poder político (Biroli, 2018). Segundo Venera (2023),

“O gigante acordou” é um remake do que se ouvia nas ruas durante o golpe militar; o slogan foi ecoado pela Marcha da Família com Deus pela Liberdade, nome de uma série de manifestações de março a junho de 1964, constituindo o principal movimento popular de apoio ao golpe, ocorrido no dia 31 de março daquele ano. Não é de estranhar que o grito “o gigante acordou” emergiu no decorrer das revoltas de junho de 2013 e com força moral em manifestantes enrolados na bandeira nacional. O mantra foi repetido também pela mídia como uma grande celebração das massas, mas depois da segunda semana, quando o foco já não era mais a redução da tarifa do transporte público.

Essas manifestações se acentuaram em 2014, num contexto da experiência brasileira como anfitriã da Copa do Mundo da Fifa de 2014, o que provocou fortes protestos contra os gastos excedentes do Estado com o evento esportivo e a suposta corrupção no governo, que desembocou ainda naquele ano, com a deflagração da operação “Lava-Jato” da Polícia Federal em conjunto com o Poder Judiciário. Esse momento histórico foi amplamente acompanhado pela mídia, que espetacularizou os escândalos e desdobramentos das denúncias e delações premiadas. Nessa ambiência política exaltada, conflagra-se uma crise econômica e política no governo, a qual atingiu o seu ápice em 2015, com a abertura de um processo de *impeachment* contra a então presidenta Dilma Rousseff, finalizado em 2016 com a cassação do seu mandato, o qual foi ocupado pelo seu Vice-Presidente, Michel Temer.





Queremos com essa leitura contextualizar, também no plano político, uma espécie de diagnóstico da assistência social no tempo dos seus 20 anos, em 2013. Nesse contexto, Sposati (2013, p. 21) nos aponta que

A legalidade obtida em normas e dispositivos não possibilitou ainda o alcance da legitimidade capaz de provocar acolhida consciente e convicta de um projeto dirigente em valor social. Esta característica política se faz necessária para que seja superada a timidez ainda presente na afirmação da assistência social na luta política. (Sposati, 2013, n.p.).

No seu ciclo de amadurecimento (2013–2023), a LOAS se modificou no plano legal, a partir da incidência de 10 leis federais que alteraram, no total, 18 artigos da LOAS, no período de 2013 a 2023 (ver quadro na página seguinte).

Nota-se que avaliamos as alterações da LOAS em 2014 e 2015 sob um aspecto positivo, ao garantir no texto da Lei nº 13.014/2014 a posse dos benefícios socioassistenciais preferencialmente à mulher responsável pela unidade familiar, e da Lei nº 13.146/2015, que compatibiliza a LOAS com a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)¹⁵.

Em 2018, a Lei nº 13.714/2018,¹⁶ a qual dispõe sobre a responsabilidade de normatizar e padronizar a identidade visual do SUAS, passou a ingerir sobre a possibilidade de assegurar o acesso das famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal à atenção integral à saúde. Assim, nota-se uma cilada ao misturar assuntos tão diversos, identidade visual e saúde. É especialmente preocupante o ponto relacionado à saúde que trata sobre a competência das coordenações da política de assistência social:

Parágrafo único. A atenção integral à saúde, inclusive a dispensação de medicamentos e produtos de interesse para a saúde, às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, dar-se-á independentemente da apresentação de documentos que comprovem domicílio ou inscrição no cadastro no Sistema Único de Saúde (SUS), em consonância com a diretriz de articulação das ações de assistência social e de saúde a que se refere o inciso XII deste artigo.” (NR).





LEI	DISPOSIÇÕES GERAIS	ALTERAÇÕES	NATUREZA DA MODIFICAÇÃO
13.014/2014	Altera as Leis nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, para determinar que os benefícios monetários nelas previstos sejam pagos preferencialmente à mulher responsável pela unidade familiar.	Art. 40-A	Titularidade do Benefício
13.146/2015	Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).	Art. 20	BPC (Conceituação de PCD)
13.714/2018	Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre a responsabilidade de normatizar e padronizar a identidade visual do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e para assegurar o acesso das famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal à atenção integral à saúde.	Art. 6 e Art. 19.	Identidade visual e responsabilidades
13.846/2019	Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade; altera as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 7.783, de 28 de junho de 1989, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 9.620, de 2 de abril de 1998, 9.717, de 27 de novembro de 1998, 9.796, de 5 de maio de 1999, 10.855, de 1º de abril de 2004, 10.876, de 2 de junho de 2004, 10.887, de 18 de junho de 2004, 11.481, de 31 de maio de 2007, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009; e revoga dispositivo da Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e a Lei nº 11.720, de 20 de junho de 2008.	Art. 20.	Exigência do CPF e do CadÚnico para BPC
13.982/2020	Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.	Art. 20 e 20-A	Renda per capita;
13.985/2020	Institui pensão especial destinada a crianças com Síndrome Congênita do Zika Vírus, nascidas entre 1º de janeiro de 2015 e 31 de dezembro de 2019, beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC).	Art. 20	Zika Vírus (Pensão Especial dentro do BPC)
14.176/2021	Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para estabelecer o critério de renda familiar per capita para acesso ao benefício de prestação continuada, estipular parâmetros adicionais de caracterização da situação de miserabilidade e de vulnerabilidade social e dispor sobre o auxílio-inclusão de que trata a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); autoriza, em caráter excepcional, a realização de avaliação social mediada por meio de videoconferência; e dá outras providências.	Art. 20, 20-B, 21, 40-B, 40-C	Altera o critério de renda per capita para o BPC
14.284/2021	Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências	Art. 6-F	Institui o Programa Auxílio Brasil
14.441/2022	Altera as Leis nºs 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 11.699, de 13 de junho de 2008, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, e 13.846, de 18 de junho de 2019, para dispor sobre o fluxo de análise de benefícios previdenciários e assistenciais sob avaliação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), da Perícia Médica Federal e do Conselho de Recursos da Previdência Social e para dispor sobre a gestão dos imóveis que constituem o patrimônio imobiliário do Fundo do Regime Geral de Previdência Social.	Art. 20, 26-B, 40-B	Altera fluxos de trabalho dos peritos para fins de benefícios regulados e executados pelo INSS
14.601/2023	Institui o Programa Bolsa Família; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento, e a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e 14.342, de 18 de maio de 2022, e a Medida Provisória nº 1.155, de 1º de janeiro de 2023.	Art. 6-F e Art. 20.	Retoma o Programa Bolsa Família

QUADRO 1

Alterações da Lei nº 8.742/1993, de 2013 a 2023.

Fonte: elaboração própria dos autores.





Ora, a Resolução CNAS nº 39/2010 já tinha deixado claro que utensílios e produtos para a saúde não são de responsabilidade do SUAS, mas sim do SUS¹⁷.

Em 2019, a Lei nº 13.846/2019, que altera a LOAS, imprimiu um forte golpe em sua natureza protetiva de caráter universal, e a partir de então, agride-se a LOAS, a exigência do CPF e, principalmente, do CadÚnico para acessar o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Além disso, essa Lei criou o “Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade” com o objetivo de fiscalizar o potencial risco de realização de gastos indevidos na concessão de benefícios administrados pelo INSS, inclusive o BPC. O referido programa retoma a lógica de um Estado Fiscal, criminalizando a pobreza e tratando a população como potencialmente fraudulenta, o que contribui com uma ótica aporofóbica das circunstâncias e mecanismos de sobrevivência da população. Os critérios, em sua maioria subjetivos, não definem as irregularidades a serem tratadas pelo programa, e ainda bonificam os servidores pelo exercício de suas funções, cujo objetivo é uma caça aos pobres, desvinculando o caráter desmercantilizado e equitativo dos benefícios socioassistenciais.

Em 2020, a Lei nº 13.982/2020 altera a LOAS para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao BPC. Podemos considerar que as alterações propostas vigentes ampliam o escopo da proteção social, ao reconhecer que a renda do BPC não poderá ser computada para fins de concessão do benefício de prestação continuada a outro idoso ou pessoa com deficiência da mesma família. Nessa linha, é possível admitir que a Lei nº 13.985/2020 representa a ampliação parcial do propósito da proteção social ao instituir pensão especial destinada às crianças com Síndrome Congênita do Zika Vírus, nascidas entre 1º de janeiro de 2015 e 31 de dezembro de 2019, sendo assim beneficiárias do BPC.

A Lei nº 14.176/2021 representa outro significativo retrocesso no campo dos benefícios socioassistenciais, focalizando e burocratizando ainda mais o direito de acesso ao BPC, ao estipular parâmetros adicionais de caracterização da situação de dependência, miserabilidade e vulnerabilidade social. Coloca-se ainda como uma espécie de pegadinha a disposição do



auxílio-inclusão, de que trata a Lei nº 13.146/2015, para a pessoa que trabalha ou comece a trabalhar e receba até dois salários mínimos, isto porque, ela terá o BPC suspenso e passará a receber 50% do valor do benefício.

A referida lei ainda autoriza, em caráter excepcional, a realização de avaliação social mediada por meio de videoconferência, tema, no mínimo, controverso, que precisa ser repensado, passado a pandemia da covid-19.

É ainda em 2021 que Lei nº 14.284/2021 golpeia a LOAS ao cunhar a herança maldita da focalização na miserabilidade, ao prever em seu § 1º que as famílias de baixa renda poderão inscrever-se no Cadastro Único nos CRAS, CREAS e unidades públicas destinadas ao cadastramento (BRASIL, 2021). Faz-se interessante observar que as demais alterações da Lei nº 14.284/2021, que institui o Auxílio Brasil, foram revogadas no texto da LOAS pela Lei nº 14.601/2023, que institui o Programa Bolsa Família, contudo persiste a inclusão do CadÚnico como instrumento de acesso aos benefícios socioassistenciais¹⁸.

Em 2022, temos outro retrocesso gravado na pele da LOAS, com a Lei nº 14.441/2022, que prevê em seu § 6º-A, o qual altera o artigo 20 da LOAS, que o INSS poderá celebrar parcerias para a realização da avaliação social sobre o BPC, sob a supervisão do serviço social da autarquia.

Por fim, no último ano desse decênio do ciclo da maturidade da LOAS, a Lei nº 14.601/2023, que institui o Programa Bolsa Família, altera a LOAS, infelizmente, de maneira consonante com a Lei nº 14.284/2021, ao reafirmar a relação do Cadastro Único com a Assistência Social, que passa agora a ser obrigatória para ter acesso aos programas e benefícios socioassistenciais. Atualmente, os usuários do SUAS se inscrevem no Cadastro Único com o objetivo principal de acessar benefícios. Dessa forma, gestores e trabalhadores utilizam as informações do Cadastro Único para concessão e manutenção de benefícios, mas muitas vezes se distanciam do propósito da garantia dos direitos.

É importante ponderar que a implantação do CadÚnico como instrumento de acesso à programas, projetos, serviços e benefícios vai na contramão de um processo universalizante da política de assistência social, que busca promover a proteção social sem expor o sujeito a condições e situações vexatórias; e

tem como princípios éticos a gratuidade de suas ofertas públicas e a preservação do sigilo sobre as informações prestadas por seus usuários. Segundo Sposati (2023, p. 185):

O CadÚnico, como um abrangente teste de meios, foi sempre valorizado, ainda que essa direção não seja o reconhecimento de direitos iguais de cidadania e sim uma forma de o Estado agir parcial e focalizadamente. O controle governamental, pautado na desconfiança dos pobres, associou ao CadÚnico uma política de austeridade, colocando regularmente as informações à prova pela comparação com outras bases de dados. Por consequência, provocando punições ao cidadão nos programas que o utilizam.

O CadÚnico representa o oposto desses princípios à medida que, em cidades como São Paulo, expõe o usuário a situações degradantes pela dificuldade de acesso, por exemplo longas filas e meses de espera, bem como confrontar as informações prestadas pela população com uma infinidade de bancos de dados que não são explicitados pelo Estado¹⁹. Dessa maneira,

[...] ocorre que, embora a operação de inserção de dados no CadÚnico ocorra no Sistema Único de Assistência Social (Suas) em nível municipal, não se pode afirmar que esteja resultando em conhecimento de necessidades sociais das unidades familiares. Ou seja, existe um potencial como instrumento de ampliação da proteção social subutilizado ou desperdiçado (*ibid*, 2024).

Do ponto de vista histórico, a LOAS, com seus 30 anos, convive com os ares políticos de tempos de retomada democrática no campo político, com a recomposição do poder político de forças democráticas coligadas com o vencedor do pleito ao governo, Luiz Inácio Lula da Silva, nas eleições de 2022. Contudo, as marcas desse tempo histórico convivem com as alterações na LOAS, decorrentes da Lei nº 14.601/2023 que materializam em sua vida adulta retrocessos, nos quais predominam uma lógica de seleção da miserabilidade humana por meio de critérios e da obrigatoriedade de cadastramento (CadÚnico) em detrimento da ampliação, progressão e universalização da cidadania como condição de humanidade. Essas circunstâncias históricas e políticas colocam à situação elementos que deixam ainda mais complexo e contraditório o processo de institucionalização da assistência social no plano normativo do Brasil.

Observa-se, a partir desta análise, que as alterações da Lei nº 8.742/1993, da LOAS, de 2013 a 2023, representam retrocessos no campo do alargamento e reconhecimento da proteção social não contributiva como direito de cidadania. Certamente, são mudanças conectadas com os retrocessos vividos no plano político do país, cuja lógica da austeridade tem direcionado no cotidiano do trabalho no SUAS ações de enquadramentos estigmatizantes, mediadas por sistemas e plataformas digitais²⁰, incentivadores de comportamentos moralistas como a “*fraudo-fobia*”, em que se culpabiliza a população beneficiária como fraudadora.

Considerações finais —

LOAS: amadurecimento entre os paradigmas da Assistência Social ou do Desenvolvimento Social?

Como vimos, a assistência social não está imune às transformações políticas, econômicas e sociais que acontecem na esfera pública. Ao contrário, nesses 30 anos, a trajetória da LOAS foi marcada por disputas e conquistas, consensos e contradições, avanços e retrocessos, refletindo a correlação de forças e as lutas de classes pela hegemonia na sociedade. Assim, “a LOAS e o SUAS vão se modificando à medida em que o movimento histórico da sociedade brasileira e seus dirigentes também se modificam” (Sposati, 2023, p. 36).

Das alterações na LOAS analisadas neste estudo, as feitas no ano que se encerra o seu terceiro decênio de vida cravam em seu texto a presença do Cadastro Único, e com isso deixam marcas violadoras dos princípios éticos e organizativos do SUAS, ao ferir a universalidade à proteção socioassistencial não contributiva, à liberdade, à dignidade da pessoa humana, à cidadania e demais direitos sociais da assistência social em seu paradigma desmercadorizado e não contributivo de acesso à proteção social. Nessa ambiência,

[...] o acesso seletivo aos benefícios e serviços dessa política, mantido por meio de procedimentos institucionais seletivos operados pelos entes federativos, rompe acessos universais a recursos e condições de enfrentamento às necessidades de sujeitos de direitos [...] Este modo de ver, e operar, funcionaliza os trabalhadores do campo socioassistencial, tornados burocratas procedimentais que não raro se afastam das desproteções do sujeito de direitos que está à sua frente (Sposati, 2020, p. 159-162).



Essa leitura, de certa forma, é a mais difícil de compreender, quando consideramos que o ano de 2023²¹ encerra o terceiro decênio da LOAS com o início da retomada política, e a partir disso as expectativas dos trabalhadores, pesquisadores, ativistas, conselheiros e usuários pela defesa da assistência social.

Foram significativas as alterações da LOAS no campo dos benefícios socioassistenciais, inclusive, associando-as ao Cadastro Único. Nesse contexto, em uma avaliação crítica, consideramos que a defesa da LOAS não pode perder de vista a concepção a qual entende que a segurança de renda não é uma compensação do salário insuficiente, mas a garantia de que todos tenham condições monetárias para a sobrevivência, independentemente de suas limitações para o emprego (AUTORA, 2017).

No que se refere ao orçamento público, conforme dados do Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União, as despesas executadas para a área da assistência social foram de R\$ 261.279 bilhões, em 2023. Todavia, desse montante, o Programa Bolsa Família representou R\$ 169.621 bilhões, enquanto o Renda Mensal Vitalícia e o BPC somaram juntos outros R\$ 85.529 bilhões²². Isso significa que aproximadamente 98% das rubricas orçamentárias da assistência social foram destinadas para a concessão de auxílios financeiros e de benefícios continuados.

Há aqui o predomínio de uma concepção limitada e monetarista que põe em risco a assistência social e o previsto na CF/88, no que diz respeito à sua universalidade, ou seja, o termo “para quem dela necessitar” pode se restringir aos que não têm emprego formal, com renda precária ou insuficiente, ou em outros termos ter a inscrição no Cadastro Único.

É preciso afirmar e reafirmar que a defesa da assistência social sob o paradigma da proteção social operada na lógica do direito, da cidadania e da política pública pressupõe reconhecer que a assistência social é uma política voltada à proteção humana e social, atuando não só como provedora de necessidades. Com isso, a assistência social também cobrirá situações de riscos e de vulnerabilidades sociais, não exclusivamente derivadas da pobreza, mas das condições de insegurança, uma vez que tal prática é garantida por meio das seguranças sociais previstas no SUAS. Por isso, jamais o acesso aos seus direitos, sobretudo materializado nos serviços socioassistenciais, deve estar condicionado à inscrição do Cadastro Único.



Não há dúvida de que essa trajetória de vida dos 30 anos convive com fortes avanços no reconhecimento da assistência social no paradigma da proteção social não contributiva/distributiva/desmercadorizada.

A “Reforma Democrática da Política de Assistência Social” (2004-2016) conferiu anos gloriosos à LOAS e cunhou marcas importantes e paradigmáticas em seu reconhecimento como direito à cidadania. É sintomático desse processo a alta capilaridade alcançada pelos serviços socioassistenciais em todo o território nacional. Conforme o Censo SUAS, de 2022, funcionam 8.669 CRAS, 2.870 CREAS, 36 CREAS regionais e 246 Centros POP no país. Os Conselhos, Planos e Fundos estão presentes em 99% dos municípios do Brasil.

Em todo percorrer dessa trajetória, contudo, a LOAS nunca deixou de conviver com o primeiro-damismo, o clientelismo, a filantropia e a caridade, que ainda persistem na conjuntura de muitas cidades brasileiras. Sem dúvidas, a permanência desses elementos é uma herança do paradigma assistencialista que precisa ser rompida (Sposati, 2023). Essas marcas se traduzem na ausência de instrumentos com capacidade de romper com essa cultura e, também, na insuficiência da alocação de recursos humanos e financeiros para atuação na área, além da reduzida clareza em relação à atribuição dessa política.

Nessa processualidade, em 2023, no auge dos 30 anos da LOAS, parafraseando Sposati (2013), nos perguntamos se a LOAS alcançou legitimidade capaz de provocar acolhida, consciente e convicta de um projeto dirigente em valor social. Passados exatamente 10 anos dessa provocação, a própria autora citada indica elementos dessa resposta quando propõe, em conjunto com Araújo e Boullosa (2023), uma reflexão provocada também por outra pergunta: “Assistência Social e Desenvolvimento Social: regressão de direitos socioassistenciais?”

Em suma, se desde 2003 a trajetória da assistência social seguia um “ritmo quase cibernético” (Sposati, 2011, p. 7), posto a velocidade de mudanças rumo à nacionalização da política, o mesmo não pode ser dito sobre os anos seguintes após 2016. Temos como grande desafio para a próxima década do SUAS reposicioná-lo em sentido do paradigma de proteção social universal e desmercadorizada. Até o momento, ainda não

conseguimos nos direcionar para esse caminho, e se afastar do paradigma racional economicista, atualmente em moda no campo da assistência social, que flerta com o desenvolvimento social.

É fundamental saber o rumo-guia da direção social a ser adotar (Sposati et al. 2023) e, para a maturação do amadurecimento da LOAS, para a próxima década fica o desafio da assistência social se reconectar com o seu paradigma de proteção social, o que, obviamente, implica no combate aos tempos neoliberais de Estado Fiscal, inibidor do Estado Social.

Estamos nesse rumo e as expectativas se avolumam ainda nesse governo Lula (2023/2026), com o debate público necessário e presente neste ano conferencial, em que ocorreu a 13ª Conferência Nacional de Assistência Social, a qual tem por tema a “Reconstrução do SUAS: O SUAS que temos e o SUAS que queremos”. Que a próxima década da LOAS seja marcada por tempos de esperança e resistência, por uma LOAS ancorada no paradigma de assistência social como proteção social não contributiva, mais desmercadorizada, distributiva e universal.

Referências

- ALCHORNE, S.. *20 anos de LOAS – análise dos normativas nacionais*. O Social em Questão, vol. 17, núm. 30, 2013, Agosto-, pp. 25-46, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_30_Sindely_2.pdf. Acesso em: 20 nov. 2023.
- BIROLI, F. (2018). *Reação conservadora, democracia e conhecimento*. *Revista de Antropologia*, 61(1), 83-94. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/2179-0892.ra.2018.145515>> Acesso em: 20 nov. 2023.
- BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília: Editora Letras Livres UnB, 2006.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 23 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 nov. 2023.

_____. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. *Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 08 dez. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 19 nov. 2023.

_____. *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Plano Nacional de Assistência Social. Brasília, 2005. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 20 nov. 2023.

_____. *Conselho Nacional de Assistência Social*. Resolução nº 39, de 9 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o processo de reordenamento dos Benefícios Eventuais no âmbito da Política de Assistência Social em relação à Política de Saúde. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 dez. 2010. Disponível em: https://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2011/relatorio/resolucao_cnas_39.pdf. Acesso em: 20 dez. 2023.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS – Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013.

AUTORA. *Limites do Programa Bolsa Família no reconhecimento da segurança de renda no âmbito da Assistência Social: a mediação das condicionalidades*. O Social em Questão, vol. 16, núm. 30, 2013, Julho-, pp. 225-244, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

CAPRA, F.; LUISI, P. L. *A visão sistêmica da vida: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sociais e econômicas*. São Paulo: Cultrix; 2014

CRUZ, José Ferreira, et al. [org]. In *Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2013.

FALEIROS, Vicente Paula de. *LOAS: marco fundador da política de direito à assistência social*. In :Caderno de Textos. *Reconstrução do SUAS: O SUAS que temos e o SUAS que queremos*. Goiânia; 2023.

FERREIRA, Stela da Silva. *NOB-RH Anotada e Comentada – Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.*

JINKINGS, I.; DORIA, K; CLETO, M. (Orgs.). *Golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2016.

MESTRINER, Maria Luiza. O Estado entre a filantropia e a assistência social. São Paulo: Cortez, 4ª Ed., 2011.

PRONER, C., et al (Orgs.). *A resistência ao golpe de 2016*. Bauru: Canal 6, 2016.

ROVAI, R. (Org.). *Golpe 16*. São Paulo: Editora Publisher, 2016.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SPOSATI, A. de O. et al. *A Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. 2. ed. São Paulo : Cortez, 1986.

_____. *A Menina LOAS: um processo de construção da assistência Social / Aldaíza Sposati*. – 6º ed. – São Paulo : Cortez, 2004

_____. *Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes*. In *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

_____. *Os 20 anos da LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista*. In: COLIN, D. R. A. et al. (Org.) *20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2013. p. 14-35.

_____. *Sanha neoliberal e proteção social: território contaminado para o assentamento do Sistema Único de Assistência Social*. In: PAZ, R. D. O.; SILVA, A. A. *Políticas públicas e direitos sociais no contexto da crise capitalista contemporânea*. 1º ed. São Paulo: Paulinas, 2020, v. 1, p. 135-164.

SPOSATI, Aldaíza. *CADASTRO ÚNICO: identidade, teste de meios, direito de cidadania*. *Serviço Social & Sociedade*, 2021, N. 141. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.245>.

SPOSATI, A de O.; BOULLOSA, R.F.; ARAÚJO, E. T. *Assistência Social e Desenvolvimento Social: regressão de direitos socioassistenciais?*. 20 out. 2023. *Gestão, Política & Sociedade*. Disponível em: <https://editoraessentia.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/20624/18408>. Acesso em: 20 dez. 2022.

_____. *Os 30 anos da LOAS*. In :*Caderno de Textos. Reconstrução do SUAS: O SUAS que temos e o SUAS que queremos*. Goiânia; 2023.

SPOSATI, Aldaíza; LANFRANCHI, Caroline. *O CadÚnico tem potencial de proteção social desperdiçado*. In: *Brasil de Fato*, 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/03/14/o-cadunico-tem-potencial-de-protecao-social->

desperdicado>.

SOUZA, J.. *A Radiografia Do Golpe: Entenda Como e Por Que Você foi enganado*. São Paulo: Leya, 2016.

STOPA, R.. *O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC): o penoso caminho para o acesso*. 2017. 273 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/20386>. Acesso em: 20 nov. 2023.

_____. *O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada (BPC): o penoso caminho para o acesso*. Serviço Social & Sociedade, n. 135, p. 231–248, maio 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.176>. Acesso em: 20 nov. 2023.

VENERA, José Isaías. *A rebelião do desejo e o retrocesso à extrema-direita*. In *Le Monde diplomatique Brasil*. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-rebeliao-do-desejo-e-o-retrocesso-a-extrema-direita/> Acesso em: 20 nov. 2023.

Notas

1 Esse título decorre de breve diálogo sobre os 30 anos da LOAS com o Prof. Edval Bernardino, docente da graduação de Serviço Social da Universidade Federal do Pará (UFPA). ↑

2 Conceito criado pelo sociólogo Wanderley Guilherme dos Santos no livro *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*, de 1979. Nas palavras do autor: “Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. [...]. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece.” (Santos, 1979, p. 75). ↑

3 Sobre o período pré-LOAS (1985 – 1993) consultar Cruz (et al, 2013), Mestriner, (2011), Sposati (2004, 2013, 2020), Boschetti (2006). ↑

4 O conceito de Seguridade Social é concebido no plano governamental entre 1985-1989 e se deu, principalmente, em três etapas emblemáticas: o Plano Nacional de Assistência Social (PNAS), o I Plano de Desenvolvimento da Nova República (I PND) e as produções do Grupo de Trabalho de Reestruturação da Previdência Social (GT) do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). (Boschetti, 2006). ↑

5 “Os movimentos pró-assistência social passam a ser articulados com a presença de órgãos da categoria dos assistentes sociais que, através do então CNAS e CEFAS hoje CRESS e CFESS vão se movimentar com a ANASSELBA, Frente Nacional de Gestores Municipais e Estaduais, Movimentos pelos Direitos das Pessoas com Deficiência, dos Idosos, das Crianças e Adolescentes, pesquisadores de várias universidades pleiteando a regulamentação da assistência social” (Sposati, 2011, p. 50). ↑

6 “Em 1998, com a publicação da Lei nº 9.604/98, foi elaborada uma nova forma de financiamento da assistência social, instituindo o repasse fundo a fundo inicialmente delineado com a LOAS” (Brasil, 2013, p. 42). Se faz importante destacar que apesar da Assistência Social compor a parte não contributiva da Seguridade Social ao lado da Saúde, não houve uma vinculação orçamentária no texto constitucional para determinar que a União, os Estados e os Municípios apliquem parte de suas receitas correntes líquidas nas ações e serviços socioassistenciais. Dessa forma, essa política depende de recursos residuais do próprio orçamento da Seguridade Social e de outras fontes de financiamento público e privado, ficando, por vezes, sob o jugo e interesses dos governantes no poder. ↑

7 Considerando a perspectiva histórica dessa processualidade no campo da assistência social, consideramos de relevância apontar que a PNAS/2004, vigente, foi a quarta política nacional de assistência social aprovada, as anteriores foram em 1994, 1997 e 1998. Sobre o estudo dos principais elementos das políticas nacionais de assistência social, consultar Alchorne (2013). ↑

8 A PNAS/2004 define quais são os direitos socioassistenciais, a saber: seguranças sociais de sobrevivência, rendimento, autonomia, acolhida, convívio ou vivência familiar. ↑

9 Sobre as análises das normativas nacionais, consultar Alchorne (2013). ↑

10 Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011. Ratificar a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e Reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Resolução nº 9, de 15 de abril de 2014. Ratifica e reconhece as ocupações e as áreas de ocupações profissionais de ensino médio e fundamental do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, em consonância com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB RH/SUAS. ↑

11 Sposati (2020) aborda as forças constituintes da assistência social, organizadas em sete regulações, sendo a última correspondente ao período de 2004 a 2016, que ela denomina por “A Reforma democrática da Assistência Social”. ↑

12 Muito embora se tenha impedido a presidenta Dilma Rousseff em um processo constitucional, amplamente divulgado na imprensa brasileira, o atual governo é tido por muitos cientistas políticos como um governo “golpista” (Souza, 2016; Rovai, 2016; Proner, 2016; Jinkings, 2016); uma forma de governança decorrente de Golpe de Estado, cuja natureza jurídico-parlamentar e midiática indica um quadro muito complexo e apresentado por Dowbor (2013), no que diz respeito às formas “indiretas” pelas quais o Parlamento se forma no Brasil. Nessa forma “indireta” de governança é que podemos assumir a existência das conhecidas Bancada da Bala, da Bíblia, do Boi, do Agronegócio e assim por diante (AUTORA, 2017, p. 15). ↑

13 Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 8.74/1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências. Essa lei altera 6 artigos da LOAS. Lei nº 9.711, de 20 de novembro de 1998 – Dispõe sobre a recuperação de haveres do Tesouro Nacional e do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, a utilização de Títulos da Dívida Pública, de responsabilidade do Tesouro Nacional, na quitação de débitos com o INSS, altera dispositivos das Leis nos 7.986, de 28 de dezembro de 1989, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.742/1993, e 9.639, de 25 de maio de 1998, e dá outras providências. Essa lei altera 1 artigo da LOAS. ↑

14 Essa Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, foi REVOGADA pela Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021, Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal; altera as Leis nos 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e 9.532, de 10 de dezembro de 1997; revoga a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, e dispositivos das Leis nos 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. Essa lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009 (revogada) alterou dois artigos. ↑

15 Sobre o direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) da assistência social, sugere-se a leitura dos trabalhos de Stopa (2017; 2019). ↑

16 Lei nº 13.846/2018. Altera a Lei nº 8.742/1993, para dispor sobre a responsabilidade de normatizar e padronizar a identidade visual do SUAS e para assegurar o acesso das famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal à atenção integral à saúde. ↑

17 Resolução nº 39, de 9 de dezembro de 2010, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que dispõe expressamente que órteses, próteses (aparelhos ortopédicos e dentaduras, por exemplo), cadeiras de rodas, muletas, óculos, medicamentos, pagamento de exames médicos, apoio financeiro para tratamento de saúde fora do município, transporte de doentes, leites e dietas de prescrição especial, fraldas descartáveis, bem como outros itens, não são Benefícios Eventuais. ↑

- 18 Uma abordagem teórica crítica sobre o CadÚnico dessa época pode ser encontrada em: Sposati, A. O.. (2021). Cadastro Único: identidade, teste de meios, direito de cidadania. *Serviço Social & Sociedade*, (141), 183–203. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.245>. Acesso em: 01 jul. 2024. ↑
- 19 Uma análise mais aprofundada sobre o Cadastro Único e sua relação com a Assistência Social pode ser encontrada em Sposati (2021; 2024). ↑
- 20 Para aprofundamento do tema sobre a Robotização da proteção social, sugere-se a consulta do artigo, Robotização da proteção social: impactos e desafios à atuação profissional do assistente social. *Serviço Social & Sociedade*, (144), 129–152. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/0101-6628.284> > ↑
- 21 Dá ainda um tom a esse cenário o fato de que em 2023 é lançada a Portaria MDS nº 911/2023, uma ação fiscalizatória e punitivista, denominada de averiguação cadastral de famílias unipessoais, isto é, de um único membro, com bloqueios, suspensões e cancelamentos de pagamentos de milhões de benefícios. Em termos mais objetivos e vividos, milhares de pessoas idosas, com deficiência, mulheres vítimas de violência, entre outras que vivem sozinhas ficaram sem receber o repasse do PBF. Essa é uma ação contraditória, uma vez que quem deveria garantir segurança social à população é (o Estado), ao mesmo tempo, o principal causador de inseguranças e incertezas. Ademais, conforme o Censo do IBGE de 2022, de um total de 74,1 milhões de domicílios, 15,9% tinham apenas um morador, o que representa 11,8 milhões de brasileiros. A quantidade de moradores por domicílio diminuiu de 3,31, em 2010, para a média de 2,28, em 2022. É o maior número de unidades domésticas unipessoais já registradas no país, isto em todas as estratificações de classes sociais. ↑
- 22 BRASIL, Portal da Transparência. Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/funcoes/08-assistencia-social?ano=2023/>>. Acesso em: 01 jul. 2024. ↑



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).