

**UFRRJ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE BACHARELADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**A RELEVÂNCIA DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NA EFETIVAÇÃO DA  
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E NA GARANTIA DE DIREITOS**

**LUCAS GONÇALVES GAMA**

**2023**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**A RELEVÂNCIA DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NA EFETIVAÇÃO DA  
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E NA GARANTIA DE DIREITOS**

**LUCAS GONÇALVES GAMA**

*Sob a Orientação da Professora Dra.*  
**FABIANA SCHMIDT**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Serviço Social da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, como parte das exigências para obtenção do título de bacharel em Serviço Social.

**Seropédica - RJ  
Julho de 2023**

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

G194r Gama , Lucas Gonçalves, 1995-  
A relevância da Vigilância Socioassistencial na  
efetivação da Política de Assistência Social e na  
garantia de direitos / Lucas Gonçalves Gama . - Rio  
de Janeiro , 2023.  
50 f.

Orientadora: Fabiana Schmidt. Trabalho de  
conclusão de curso(Graduação). -- Universidade Federal  
Rural do Rio de Janeiro, Serviço Social , 2023.

1. Serviço Social . 2. Política Social. 3. Política  
de Assistência Social . 4. Vigilância  
Socioassistencial. 5. Direitos Sociais. I. Schmidt,  
Fabiana , 1974-, orient. II Universidade Federal  
Rural do Rio de Janeiro. Serviço Social III. Título.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL



ATA Nº 3151 / 2023 - CoordCGSS (12.28.01.00.00.00.04)

Nº do Protocolo: 23083.053168/2023-45

Seropédica-RJ, 10 de agosto de 2023.

Lucas Gonçalves Gama

### A RELEVÂNCIA DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NA EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E NA GARANTIA DE DIREITOS

Trabalho de Conclusão de Curso submetido como requisito parcial para obtenção do título de **Bacharel em Serviço Social**, pelo Curso de Graduação em Serviço Social do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Data de aprovação: 17 de julho de 2023.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Fabiana Schmidt  
Orientadora - presidenta (DEDH/UFRRJ)

Profa. Dra. Carmen Oliveira Frade  
Membro interno (DEDH/UFRRJ)

Profa. Dra. Simone da Cunha Tourino Barros  
Membro externo (SUPIDOSO/SEDSODH)

*(Assinado digitalmente em 11/08/2023 08:30 )*  
CARMEN OLIVEIRA FRADE  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
DepthHOT (12.28.01.00.00.00.10)  
Matricula: 4206731

*(Assinado digitalmente em 14/08/2023 12:45 )*  
FABIANA SCHMIDT  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
DepthHOT (12.28.01.00.00.00.10)  
Matricula: 1868629

*(Assinado digitalmente em 11/08/2023 10:03 )*  
SIMONE DA CUNHA TOURINO BARROS  
ASSINANTE EXTERNO  
CPF: 044.816.017-01

Visualize o documento original em <https://sipac.ufrj.br/public/documentos/index.jsp>  
informando seu número: **3151**, ano: **2023**, tipo: **ATA**, data de emissão: **10/08/2023** e o código  
de verificação: **15c024805b**

Dedico este trabalho à Joseli Gonçalves Gama,  
Alice Florisbela Gonçalves (In Memoriam)  
e Maria Aparecida Ribeiro (In Memoriam).

## AGRADECIMENTOS

A intenção não é soar presunçoso, mas agradeço a mim, pessoa sem a qual nada disso seria possível. Mais do que qualquer amigo ou familiar só eu sei caminho trilhado até aqui. Obrigado Lucas por não desistir.

Agradeço a minha mãe Joseli por ser a motivação de todo meu empenho e esforço, por estar ao meu lado sempre e por me fazer, entre erros e acertos, ser quem sou, sem você nenhuma das minhas conquistas seria possível, nem as de agora, nem as que virão, agradeço ao meu pai Luis e minha irmã Yasmin por todo apoio e suporte possível, apesar de tudo vocês são lar e porto seguro. Julia, obrigado por ser minha parceira da vida, pela força que você sempre me deu e por caminhar sempre comigo. Juliana e Marconi, muito disso não seria possível sem vocês, muito obrigado. Ana Clara, Bryan, Breno, a gente carrega não só o peso de fazer valer o esforço de quem veio antes, mas de abrir caminho para quem vem depois, vocês também foram força para esse processo mesmo sem saber, obrigado. Miriam, obrigado pelas trocas e pelo apoio mesmo distante.

Isadora, Carlos Eduardo, Isabelly, Lohany, Matheus e Isabella, eu não tenho como agradecer a vocês. Muitas vezes mesmo com vontade, ninguém soltou a mão de ninguém (rs). Nós fomos a base um do outro durante esses cinco anos, e esse trabalho também é fruto das nossas trocas, vivências, tem um pedacinho de cada um aqui, enfim, muito obrigado por tudo e por tanto, vocês foram a melhor coisa que essa universidade proporcionou.

Bruno, te agradeço por cada “você consegue”, por todo o suporte emocional e por acreditar em mim mais do que eu mesmo. Obrigado por chegar até aqui comigo.

Alessandra, obrigado por aceitar o desafio de ser minha supervisora de estágio e por conduzir meu processo da melhor maneira possível, obrigado por me ensinar tanto com sua competência e busca por excelência enquanto profissional, você e suas colaborações foram fundamentais para a elaboração desse trabalho.

Fabiana, muito obrigado por toda dedicação, paciência, franqueza e principalmente pela autonomia que me deu na construção desse trabalho. Sua orientação sempre respeitosa e consistente foi muito importante nesse caminho. “Valoriza teu processo!”, eu não vou esquecer (rs).

Simone, obrigado por toda dedicação e afeto nesses anos. Obrigado por valorizar e incentivar cada um dos seus alunos, companheira. E obrigado por aceitar compor a banca avaliadora.

Carmem, minha professora de Políticas Sociais 1, você também faz parte dessa construção, obrigado por aceitar compor a banca avaliadora.

Tatiane, Marisol, Rodrigo, Vanessa, Fernanda, Maurício, e demais docentes, obrigado por contribuírem imensamente com a minha formação e, conseqüentemente, com a construção desse trabalho. Daiane, obrigado por ser a maior e melhor, esse curso deve muito a você.

Denize, Lidyane, Diogo, Douglas, Jaci, Cida, Luiz, Bel, Francisca, Mari... Vocês foram fundamentais na jornada que me trouxe até aqui, obrigado.

Obrigado a todos e todas que passaram por mim e deixaram suas marcas, este trabalho (e eu) tem um pouco de cada um de vocês.

“Há sem dúvida quem ame o infinito,  
Há sem dúvida quem deseje o impossível,  
Há sem dúvida quem não queira nada —  
Três tipos de idealistas, e eu nenhum deles:  
Porque eu amo infinitamente o finito,  
Porque eu desejo impossivelmente o  
possível,  
Porque quero tudo, ou um pouco mais, se  
puder ser,  
Ou até se não puder ser...”

(Fernando Pessoa)



## RESUMO

Este trabalho objetiva destacar o importante papel da Vigilância Socioassistencial para a efetivação da Política de Assistência Social e para a garantia de direitos. Para tanto traçou-se um histórico da Assistência Social no Brasil, desde sua prática enquanto caridade até sua instituição como política social, trazendo marcos legais como a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993, a Política Nacional de Assistência Social de 2004, passando pela normatização do Sistema Único de Assistência Social em 2005. O trabalho debruçou-se também sobre a Política de Assistência Social enquanto espaço de trabalho do/da assistente social, e buscou apreender a realidade dessa política social no contexto da contemporaneidade. Por fim, considerando todo o caminho percorrido, apresenta-se a Vigilância Socioassistencial, sua fundamentação e seus objetivos, demarcando sua relevância à efetivação da Política de Assistência Social.

**Palavras-chave:** Assistência Social; Política Social; Vigilância Socioassistencial.

## RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo resaltar el importante papel de la Vigilancia de la Asistencia Social para la implementación de la Política de Asistencia Social y para la garantía de los derechos. Para ello, se rastreó una historia de la Asistencia Social en Brasil, desde su práctica como caridad hasta su institución como política social, trayendo marcos jurídicos como la Constitución Federal de 1988, la Ley Orgánica de Asistencia Social de 1993, la Política Nacional de Asistencia Social de 2004, pasando por la normalización del Sistema Único de Asistencia Social en 2005. El trabajo también se centró en la Política de Asistencia Social como espacio de trabajo del trabajador social, y buscó aprehender la realidad de esta política social en el contexto contemporáneo. Finalmente, considerando todo el camino recorrido, se presenta la Vigilancia de la Asistencia Social, su justificación y objetivos, destacando su relevancia para la implementación de la Política de Asistencia Social.

**Palabras clave:** Asistencia social; Política social; Vigilancia de la Asistencia Social.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**LOAS** – Lei Orgânica da Assistência Social

**LBA** – Lei Brasileira de Assistência

**CNAS** – Conselho Nacional de Assistência Social

**PNAS** – Política Nacional de Assistência Social

**SUAS** – Sistema Único de Assistência Social

**NOB/SUAS** – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

**CNSS** – Conselho Nacional de Serviço Social

**CFESS** – Conselho Federal de Serviço Social

**CRAS** – Centro de Referência de Assistência Social

**CREAS** – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

**PDRAE** – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

**MARE** – Ministério da Administração e Reforma do Estado

**Rede PENSSAN** – Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**PT** – Partido dos Trabalhadores

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>CAPÍTULO I – DO ASSISTENCIALISMO À POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....	16
<b>1.1. Primeiro-damismo e benesse: ajuda e filantropia como enfrentamento à pobreza</b> .....	16
<b>1.2. A Constituição Federal de 1988 como marco do avanço na garantia de direitos</b> .....	21
<b>1.3. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)</b> .....	24
<b>CAPÍTULO II – POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: AVANÇOS E DESAFIOS</b> .....	28
<b>2.1. Sistema Único de Assistência Social (SUAS)</b> .....	28
<b>2.2. Política de Assistência Social como espaço de atuação do Serviço Social</b> .....	31
<b>2.3. Assistência Social na contemporaneidade</b> .....	36
<b>2.4. A relevância da Vigilância Socioassistencial na implementação da Política de Assistência Social</b> .....	43
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	47
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	49

## INTRODUÇÃO

As motivações que norteiam este trabalho surgem da minha experiência no campo de estágio supervisionado em Serviço Social, neste caso, a Secretaria Municipal de Assistência Social de Itaguaí. A partir da minha inserção no campo da Política de Assistência Social, mais especificamente na Gerência de Avaliação e Monitoramento Socioassistencial – responsável pela Vigilância Socioassistencial –, pude perceber a relevância e centralidade desse espaço de gestão para a qualidade dos serviços da assistência no município. Nesse sentido o trabalho faz-se a partir da vivência nesse ambiente tão caro à formação que é o estágio supervisionado, ambiente esse não só do “aprender a fazer”, mas de diálogo, construção de conhecimento, refinamento de uma perspectiva crítica e alinhamento entre teoria e prática. É válido ressaltar que a inserção no processo de estágio se deu ainda no âmbito da pandemia do COVID-19, dessa maneira o que se encontrou foi um cenário cheio questões inerentes a esse período, com os limites e desafios impostos por esse momento tão complexo vivenciado por nossa sociedade.

A Vigilância Socioassistencial configura-se como um espaço fundamental para a operacionalização do Sistema Único de Assistência Social, bem como um campo de atuação para profissionais de Serviço Social no âmbito da gestão, dessa forma buscou-se, por meio da pesquisa bibliográfica, elaborar um trabalho que situasse a Vigilância Socioassistencial como espaço relevante à garantia de direitos, uma vez que tal campo está intrinsecamente relacionado a qualificação dos serviços prestados. Objetiva-se analisar o caminho percorrido do assistencialismo até a Política de Assistência Social tomando por marco a Constituição Federal de 1988; entender os avanços no âmbito da Política de Assistência Social bem como os desafios a serem enfrentados; compreender o lugar e a relevância da Vigilância Socioassistencial no âmbito da Política de Assistência Social.

A Política de Assistência Social é, sem dúvida, um dos campos mais vastos para o Serviço Social no que tange a oportunidades de trabalho e de atuação. Apresenta-se também enquanto um espaço eivado de contradições, visto que congrega em si perspectivas que se apresentam como “cidadãs”, na direção do direito social, ao passo em que mantém ainda os ranços conservadores de uma assistência social paternalista. Desse modo, é fundamental que não nos esquivemos de debater

a Assistência Social, embora a sensação seja de “chover no molhado”, nossa categoria tem muito a contribuir – como bem já contribuiu – nessa construção coletiva.

A Assistência Social no Brasil percorre um caminho marcado por transformações e desafios significativos ao longo de sua trajetória, bem como diversas contradições. A transição do paradigma assistencialista para uma abordagem fundamentada na garantia de direitos tem sido uma das principais mudanças observadas nesse campo. Neste trabalho, busca-se explorar os elementos essenciais que constituem essa evolução, a fim de compreender a dinâmica da Política de Assistência Social e enfatizar a relevância da Vigilância Socioassistencial na sua implementação.

O Capítulo I aborda o processo de transição do assistencialismo para a Política de Assistência social, visando aprofundar a compreensão das bases conceituais e fundamentos que direcionaram essa mudança de paradigma. Inicialmente, é essencial destacar a influência do primeiro-damismo na concepção de assistência como uma forma de enfrentamento à pobreza. Em seguida, a Constituição Federal de 1988 emerge como um marco significativo no avanço da garantia de direitos no cenário brasileiro. Nesse contexto, a assistência social é reconhecida como um direito social, equiparando-se a outros direitos fundamentais, tais como saúde, previdência e educação. Esse reconhecimento constitucional impulsionou a necessidade de uma legislação específica para regulamentar a assistência social, culminando na criação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993. A LOAS estabeleceu os princípios e diretrizes que norteiam a política de assistência social, conferindo-lhe um caráter pautado na garantia de direitos.

O Capítulo II explora a Política de Assistência Social e a Vigilância Socioassistencial, abordando os avanços e desafios no contexto brasileiro. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) emergem como pilares fundamentais para a estruturação e implementação da Política de Assistência Social. Ademais, enfatiza-se a Política de Assistência Social enquanto importante espaço de atuação do Serviço Social, destacando o compromisso ético e político desses profissionais na defesa dos direitos. No que tange a contemporaneidade, traça-se um breve histórico das mudanças sociopolíticas que impactaram e impactam ainda hoje a Política de Assistência Social no Brasil. Por fim, destaca-se a relevância da Vigilância Socioassistencial na implementação da Política

de Assistência Social. Por meio desse processo, é possível obter um conhecimento aprofundado e monitorar a realidade social, identificando demandas e potencialidades, o que subsidia a formulação de políticas públicas mais adequadas e eficazes. A Vigilância Socioassistencial desempenha, portanto, um papel essencial na garantia da qualidade dos serviços, na avaliação dos resultados e no fortalecimento da articulação entre os diversos atores envolvidos.

Nessa perspectiva, o presente trabalho objetiva compreender a evolução da Política de Assistência Social no Brasil, desde o paradigma assistencialista até a contemporaneidade, ressaltando a importância da Vigilância Socioassistencial como instrumento essencial para o avanço no que tange a garantia de direitos no contexto da Política de Assistência Social.

## CAPÍTULO I – DO ASSISTENCIALISMO À POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Tudo aquilo que se refira à seguridade social, previdência e assistência social, educação, cultura, esporte, ciência e tecnologia, comunicação, meio ambiente, família, infância, adolescente, idoso e índios há de ser tratado com realismo e bom senso. Deve ser descartado o Estado provedor (Boschetti, 2006, p.170).

### 1.1. Primeiro-damismo e benesse: ajuda e filantropia como enfrentamento à pobreza

Embora a prática da assistência social preceda o movimento do primeiro-damismo e mesmo sua instituição enquanto política social, aqui optou-se por demarcar a discussão a partir deste contexto. Sobre o caráter anterior da assistência Oliveira (2005, p.25) nos traz que ao longo da história, a assistência social se configurou como uma prática voltada para o cuidado dos pobres, doentes, miseráveis e necessitados, sendo realizada principalmente por grupos religiosos ou filantrópicos. Essa assistência era efetivada como um dever de ajudar aqueles que eram incapazes e desprovidos, pressupondo que a pobreza era algo normal e natural. Assim, isso contribuiu para que, ao longo dos anos, o direito à assistência social fosse substituído por formas diversas de dominação, marginalização e subordinação da população mais “vulnerável”. Ainda assim, ficavam muito bem estabelecidos os critérios desta “ajuda”, no sentido de não desestimular àqueles que poderiam desenvolver atividades laborativas.

De acordo com Medeiros (2019), a cultura do primeiro-damismo<sup>1</sup> no Brasil como conhecemos teve origem no período em que o país se inseriu no mercado capitalista internacional monopolista, durante os anos 1930-1940. Nesse contexto, as elites e o Estado passaram a se atentar cada vez mais para as demandas da classe trabalhadora, visto que as expressões da “questão social”<sup>2</sup> se complexificaram,

---

<sup>1</sup> Torres (2002) aponta que o papel social desempenhado por uma primeira-dama remonta períodos anteriores ao tratado neste trabalho, citando o exemplo de Dona Leopoldina, que teve papel fundamental nos meandros da vida política de seu esposo, Dom Pedro I, entretanto, aqui escolheu-se iniciar o debate por meio do recorte temporal no qual o primeiro-damismo ganha as configurações com as quais o reconhecemos ainda hoje.

<sup>2</sup> Optou-se por utilizar o conceito de “questão social” entre aspas a partir do argumento de Netto (2001) no qual nos diz que “a partir da segunda metade do século XIX, a expressão ‘questão social’ deixa de ser usada indistintamente por críticos sociais de diferentes espectros ideopolíticos – ela desliza, lenta, mas nitidamente, para o vocabulário próprio do pensamento conservador”. Portanto, a fim de demarcar seu caráter crítico, aqui mantêm-se as aspas.



exigindo o reconhecimento do Estado, e com isso a adoção de medidas que garantissem a reprodução da força de trabalho.

Segundo Yamamoto (2001, p. 16-17),

questão social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho –, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. É indissociável da emergência do 'trabalhador livre', que depende da venda de sua força de trabalho como meio de satisfação de suas necessidades vitais. A questão social expressa, portanto, disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal.

Em 1942 cria-se, com apoio do então presidente Getúlio Vargas, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), sob o comando da primeira-dama Darcy Vargas. Nesse sentido, essa foi a primeira instituição criada pelo Estado no contexto da assistência social no Brasil, e a partir deste momento a gestão dessa instituição foi ocupada por primeiras-damas, contando com o voluntariado das senhoras católicas e das amigas das primeiras-damas (Medeiros, 2019). A LBA surge no âmbito da Segunda Guerra Mundial, objetivando suprir as necessidades de famílias das quais os chefes encontravam-se envolvidos no contexto da Guerra (Yamamoto e Carvalho, 1982).

Quanto as razões para a força do primeiro-damismo, Medeiros (2019) nos diz que sendo o Brasil um país marcado em sua formação social pelo colonialismo, pelo escravismo e por uma economia de base agrária, o processo de modernização e entrada no circuito de desenvolvimento capitalista internacional não se deu através da negação completa de suas estruturas arcaicas. Em vez disso, o país optou por refuncionalizá-las, aproveitando as antigas relações econômicas, políticas e sociais do período pré-capitalista como base de sustentação para a modernização do processo de produção. Isso significa que a modernização do país não implicou na criação de uma estrutura econômica e social completamente nova, mas sim na adaptação de sua estrutura antiga para a nova realidade capitalista.

Como nos elucidam Yamamoto (2015) as desigualdades que regem o processo de desenvolvimento do país têm sido uma das suas características históricas distintivas. O conceito de "modernidade" é forjado por meio da integração de

elementos "antigos", que reconstroem aspectos da nossa herança histórica colonial e patrimonialista, ao mesmo tempo em que atualizam e transformam as características persistentes no contexto da globalização do capital, sob a predominância do sistema financeiro. Essas características históricas persistentes, ao serem atualizadas, se apresentam de forma modificada diante das atuais condições históricas, ao passo em que conferem uma dinâmica própria aos processos contemporâneos. O surgimento do novo ocorre pela mediação do passado, que é renovado e reinventado em novas formas nos processos atuais.

É preciso sublinhar o caráter ideológico conferido ao primeiro-damismo, uma vez que, assentado sobre a perspectiva do favor, busca a manutenção das relações de submissão, perpetuando assim o domínio sobre as classes subalternizadas. Torres (2002) afirma que a respeito do trabalho desempenhado pelas primeiras-damas observa-se uma relação de poder e dependência, em que a figura que oferece a assistência é vista como benfeitora pelos usuários. Essa assistência não é apresentada como um direito em si, mas como um ato de caridade, bondade e solidariedade para com os "vulneráveis". Dessa forma, os usuários acabam sendo tratados como dependentes e incapazes, o que reforça a dinâmica de poder e perpetua a desigualdade social.

Torres (2002, p. 86) afirma que

(...) Getúlio cria uma instituição de bem-estar social para a atuação da primeira-dama. Ele institui sua esposa na presidência da LBA com o objetivo de buscar legitimidade do seu governo mediante a tática do assistencialismo como mecanismo de dominação política.

Ao passo em que compreendemos o intento ideológico do Estado e das classes dominantes na elaboração de mecanismos de "ajuda" aos necessitados, não podemos desconsiderar a fundamental participação da classe trabalhadora nesse processo. A contradição está expressa nesse movimento onde, ao servir os interesses de manutenção e reprodução das relações de exploração, o Estado acaba por atender as demandas suscitadas pelo movimento dos trabalhadores. Sposati *et al.* nos aponta que no contexto brasileiro, o enfrentamento da agudização do processo de pauperização e espoliação da classe trabalhadora se deu pelo uso paralelo de dois mecanismos básicos sustentados pelo Estado, sendo eles: 1) "o uso de um regime autoritário e excludente"; 2) "a introdução de políticas sociais calcadas no modelo

assistencial” (1987, p.29). Nesse sentido, se a repressão deixou de ser a única possibilidade ao enfrentamento da pobreza, deve-se destacar o papel das lutas empreendidas pela classe trabalhadora organizada nesse processo. Explicitando, Sposati *et al.* (1987, p.30) nos diz que

embora a exclusão faça parte das regras de manutenção do poder econômico e político do Estado, a inclusão dos interesses da força de trabalho também o faz. O pacto de dominação contraditoriamente atende a interesses e reivindicações tanto das classes dominantes quanto das classes subalternizadas e, nesse sentido, assume o caráter de sua inclusão. (...) Para as classes subalternizadas as políticas sociais se constituem como um espaço que possibilitou o acesso a benefícios e serviços que de outra forma lhes são negados. Espaço este de lutas, confronto e expansão de direitos.

Embora, mesmo que em um movimento contraditório, a classe trabalhadora fosse contemplada em suas demandas e necessidades, deve-se pontuar que a atuação no Estado nas expressões da “questão social” era incipiente.

Segundo Yazbek (2008), as ações empreendidas pela LBA possuíam um caráter profundamente paternalista, atuando de forma pontual junto aos setores mais pauperizados da sociedade, tendo foco a ser destacado uma atuação para à maternidade e infância, isto pautando-se em um forte incentivo à participação da sociedade civil<sup>3</sup> e do trabalho feminino.

Nesse contexto, percebe-se que o desenvolvimento da assistência no Brasil foi marcado pela filantropia, caridade, benemerência, clientelismo e profundamente assentado sobre uma lógica do favor, fortemente influenciado pela religião e pela presença estatal. Dessa forma um longo caminho foi percorrido, entre as lutas da classe trabalhadora e as concessões do Estado e da classe dominante para que a assistência social fosse reconhecida como direito.

A partir do Golpe Militar de 1964 inicia-se um período de forte impulsionamento da modernização conservadora – processo de modernização que não aniquilou os elementos tradicionais provenientes da antiga sociedade pré-industrial –, ocasionando, nas palavras de Behring e Boschetti (2011, p.134), “importantes consequências para a política social”. Ao passo em que o país vivia uma ditadura que cerceava os direitos democráticos, ampliava-se o mercado interno, havendo também uma expansão da

---

<sup>3</sup> Deve-se pontuar que o incentivo à participação da sociedade civil apresentado aqui difere-se daquele pretendido pela Constituição Federal de 1988.

cobertura da política social brasileira, conduzida de forma tecnocrática e conservadora, reiterando uma dinâmica singular de expansão dos direitos sociais em meio à restrição dos direitos civis e políticos, modernizando o aparato varguista (Behring; Boschetti, 2011, p.135)

Em meio à castração das liberdades individuais e coletivas, censura, violência e opressão, buscou-se legitimidade por meio da ampliação e modernização das políticas sociais, visando gerar consenso. Aqui não se percebe qualquer avanço do ponto de vista conceitual no que tange a assistência social, ou mesmo avanço estrutural que se apresente como relevante à construção de uma assistência social nos termos do que conhecemos enquanto direito social. Entretanto deve-se destacar as contradições deste período no campo das políticas sociais, pois, se por um lado a censura e repressão são evidentes, por outro lado existem alguns ganhos no campo trabalhista

Desde a década de 1930 até os anos de 1980 o que se estabelece em termos de assistência social são ações incipientes, de natureza caritativa, inseridas no contexto da benesse, numa perspectiva tutelar e paternalista, sem qualquer perspectiva de direito social, mas numa direção individualizante e culpabilizante da pobreza. Embora essas ações propiciassem as mínimas condições de subsistência aos trabalhadores, permitindo que sobrevivessem e assim reproduzissem a força de trabalho, contraditoriamente contribuía para sua exploração e expropriação, reproduzindo a desigualdade social e, conseqüentemente, a pobreza.

## 1.2. A Constituição Federal de 1988 como marco do avanço na garantia de direitos

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, Preâmbulo).

A Constituição Federal de 1988 é um marco histórico no que tange os direitos de cidadania no Brasil. Seu preâmbulo deixa claro que a nova ordem constitucional objetiva fundamentalmente assegurar o exercício dos direitos sociais como um valor supremo. A cidadania é estabelecida como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, com o objetivo de construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e marginalização, e reduzir as desigualdades sociais.

Em seu artigo 6º a Constituição define os direitos sociais, sendo eles: “a educação, a saúde, o trabalho, a moradia<sup>4</sup>, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988). Deste modo, a Constituição estabelece um sistema de proteção social por meio da seguridade social, e assim, a assistência social, outrora vista como uma atividade de caridade praticada por pessoas “bem-intencionadas”, torna-se um direito social.

Apartando-se de seu status de política complementar, a Assistência Social passa a compor o denominado tripé da Seguridade Social<sup>5</sup>, composto também pela Saúde e pela Previdência Social, bem como explicita o artigo 194 da Constituição Federal de 1988:

A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.  
Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:  
I – universalidade da cobertura e do atendimento;

---

<sup>4</sup> O direito à moradia só foi adicionado ao conjunto dos direitos sociais pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000.

<sup>5</sup> De acordo com o exposto por Mota (1996, p.191) “o conceito de seguridade social tornou-se amplamente utilizado a partir do pós-guerra para designar um conjunto de ações governamentais na esfera da proteção social. Teve como paradigma a experiência dos países desenvolvidos que, em meados dos anos 40, consolidaram um conjunto de políticas sociais, vindo a formar os chamados estados de bem-estar social, conhecidos sob a denominação de Welfare State”.

- II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV – irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V – equidade na forma de participação no custeio;
- VI – diversidade da base de financiamento;
- VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (Brasil, 1988).

A Seguridade Social configurou-se no Brasil de forma a abarcar políticas contributivas como a Previdência Social e não-contributivas, como Saúde e Assistência Social, sendo a primeira vinculada ao trabalho assalariado, havendo contribuição do trabalhador para acesso posterior ao direito. A Assistência Social, no entanto, encontra-se no campo da universalidade, sendo acessada pelo cidadão sem condicionantes como uma contribuição trabalhista, entretanto, em algumas situações tem outros condicionantes, como por exemplo, a renda. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 203 nos traz que:

- A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
- I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
  - II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;
  - III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;
  - IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
  - V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (Brasil, 1988).

Segundo Yazbek (2004) a promulgação da Constituição de 1988 marcou o início da construção de uma nova concepção para a Assistência Social no Brasil. Com a inclusão dessa política no âmbito da Seguridade Social e a sua regulamentação pela LOAS em dezembro de 1993, a assistência social inseriu-se em um novo espaço, que se concentra nos direitos, na universalização dos acessos e na responsabilidade estatal.

É importante salientar que a Constituição Federal de 1988 é fruto de lutas e disputas, resultado do empenho e da organização de diversos setores da sociedade, com significativa participação dos movimentos sociais e da classe trabalhadora. Se a Carta Magna é conhecida como Constituição Cidadã e garante – ainda que em tese – os direitos sociais à população, não se pode esquecer o período que antecede a sua

elaboração e promulgação, e menos ainda o quanto custou à brasileiros e brasileiras essa luta por seus direitos e liberdade.

### 1.3. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)

Nos anos subsequentes à promulgação da Constituição Federal de 1988 engendraram-se outras lutas a fim de regulamentar os direitos sociais previstos na Carta Magna. E somente em 1993 a Assistência Social foi regulamentada por meio da Lei 8.742/1993, a Lei Orgânica da Assistência Social. A LOAS, em seu artigo primeiro define a Assistência Social como

direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

Ao longo de seus 42 artigos a LOAS versa sobre a organização da Assistência Social no que concerne aos seus princípios e diretrizes, à forma de organização e gestão das ações, às competências das esferas de governo, ao caráter e composição das instâncias deliberativas, à instituição e competências do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), às competências do órgão nacional gestor da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) ao conceito de benefícios, serviços, programas e projetos e ao financiamento da política.

Com base no exposto por Yazbek (2006), podemos entender que a LOAS representa uma mudança significativa na concepção da Assistência Social no Brasil. A partir dela, essa política passa a ser apreendida como responsabilidade estatal, com a oferta de serviços e benefícios socioassistenciais, garantidos na perspectiva do direito.

A LOAS definiu também os princípios organizativos e doutrinários da Assistência Social, sustentando o princípio da democratização, da descentralização, equidade e complementaridade entre a sociedade civil e o poder público. Deste modo, a LOAS insere a Assistência Social em um novo contexto, passando a ser apreendida como “política pública de seguridade como direito do cidadão e dever do Estado, prevendo-lhe um sistema de gestão descentralizado e participativo” (MESTRINER, 2001, p. 206). Em concordância com o texto constitucional a Lei Orgânica da Assistência Social caracteriza a Assistência Social enquanto política de seguridade social, de caráter não contributivo, que tem por objetivo a garantia de direitos sociais para atendimento de necessidades básicas.



São objetivos da Lei Orgânica da Assistência Social, em seu Art. 2º, a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos; a vigilância socioassistencial, que objetiva analisar territorialmente a capacidade de proteção às famílias e nela a ocorrência de “vulnerabilidades”, ameaças, vitimizações e danos e a defesa de direitos, visando a garantia plena aos direitos.

Os Princípios que regem a Lei Orgânica da Assistência Social explicitados no artigo 4º são:

- I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (Brasil, 1993).

A Assistência Social tem, a partir da promulgação da Lei 8.742/1993, sua base organizacional estabelecida nas seguintes diretrizes:

- I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (Brasil, 1993).

No que concerne a organização descentralizada e participativa, a LOAS assegura espaços para a participação da sociedade por meio do controle social democrático, aqui compreendido como a competência de intervenção da sociedade civil nas políticas públicas, com finalidade de definir suas necessidades e interesses, bem como monitorar a execução da política pública. Dessa forma, o controle social configura-se como um espaço de exercício da cidadania. A participação da sociedade se concretiza através do acompanhamento das ações engendradas no campo da gestão pública no que diz respeito à execução das políticas públicas, bem como por

meio da avaliação de objetivos e resultados, e da elaboração e fiscalização do orçamento, no âmbito do financiamento da política.

A LOAS é um importante marco histórico no que tange a assistência social no Brasil, angariando para si o status de política pública. Assim, busca romper com a tradicional perspectiva assistencialista que até então era corporificada nas ações pontuais e caritativas que se desenvolviam no escopo da assistência. A Assistência Social, compreendida enquanto direito social de cidadania clama uma abordagem outra que não a anteriormente adotada nesse campo, onde serviços e benefícios assistenciais eram concedidos de maneira paternalista e inconsistente, desconsiderando os direitos da população e segundo interesses políticos. A LOAS inicia um movimento por transformações conceituais e estruturais na assistência social, intencionando criar, por meio dela, um novo direcionamento, com novos agentes, novas práticas, bem como novas relações institucionais.

Mesmo com todos os avanços materializados por meio da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, onde há a passagem de um modelo assistencialista e benemerente para uma estrutura de política pública, o caráter da Assistência Social contido na LOAS encontra-se distante do ideal, pois acha-se ainda permeado por resquícios de uma assistência paternalista, reflexo dos processos que ocorrem na sociedade como um todo, como por exemplo a onda conservadora que vivemos atualmente no mundo. Conforme Paula (2013, p. 95)

(...) a Assistência Social nunca se livrou absolutamente dos ranços conservadores de sua gênese, tais como o assistencialismo, o clientelismo, o primeiro damismo, seu uso como estratégia patrimonialista e o principal: sua materialização como medida de coesão social voltada à manutenção de poder político das “elites” associada a subalternização dos usuários de serviços e bens assistenciais.

Mesmo com a aprovação da Lei 8.742/1993 a assistência social era ainda percebida enquanto benesse estatal, assim, somente em 2004, intencionando a materialização dos princípios e diretrizes da LOAS, foi promulgada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS.

Paula (2013, p. 95) nos evidencia que

(...) quando nos referimos à Assistência Social temos claro que estamos tratando de um “objeto” em construção, permanentemente disputado, o que confere possibilidades cívicas, institucionais e políticas em um permanente devir.

Assim, devemos avançar rumo ao possível, segundo as condições objetivas, intencionando a construção cotidiana de uma Política de Assistência Social cada vez mais justa, com contornos cada vez mais evidentes de direito social, apartando, dia após dia, os resquícios de benemerência e paternalismo ainda presentes nesse campo. Trinta anos após a promulgação da LOAS é oportuno refazer o caminho trilhado até aqui, contemplando os avanços e compreendendo os desafios ainda existentes – e os novos – à luz do que se desenrola no contexto contemporâneo.

## **CAPÍTULO II – POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: AVANÇOS E DESAFIOS**

A Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004) e a NOB/SUAS (BRASIL, 2005) foram consideradas avanços conceituais, na medida em que estabelecem critérios para sua definição e possibilidades de acesso, assentado nas características de política pública vinculada ao campo dos direitos sociais (Raichelis; Rojas; Yazbek, 2012, p.3).

### **2.1. Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**

Com a extinção do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) pela promulgação da LOAS em 1993, foi criado o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), caracterizado como um órgão de composição paritária entre sociedade civil e governo, com natureza deliberativa e responsável pelo controle da política de Assistência Social.

As lutas no campo da Assistência atravessaram a década de 1990 e adentraram os anos 2000, deste modo em 2003 ocorreu a IV Conferência Nacional de Assistência Social onde deliberou-se a favor da aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que foi aprovada meses depois, em setembro de 2004.

Yazbek (2006, p,129) nos aponta a esse respeito que

Em setembro de 2004, atendendo ao cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência, realizada em Brasília em dezembro de 2003, o CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social aprovou, após amplo debate no país, a Política Nacional de Assistência Social em vigor, na qual ocupa um lugar de destaque o (re)desenho desta política, na perspectiva de implementação do SUAS – Sistema Único de Assistência Social. A construção e implementação do SUAS, requisito essencial da Loas para dar efetividade à assistência social com a política pública, vem se caracterizando como uma das prioridades da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A PNAS constituiu-se então como uma ampliação daquilo que era previsto na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social, visando solidificar o que fora anteriormente estabelecido no que tange os direitos da população usuária, não só isso, mas também definir de forma mais contundente o campo de proteção social não contributivo na assistência social ao acrescentar novas orientações.

A partir da implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005 a assistência social reconfigura-se novamente, passando por um novo ordenamento técnico, político e jurídico. Após onze (11) anos de formulação e debates a Norma Operacional Básica NOB/SUAS foi aprovada em 14 de julho de 2005, com pretensões de que o SUAS fosse um modelo de gestão aplicável para todo o território brasileiro, envolvendo a integração dos três níveis de governo, objetivando consolidar um sistema descentralizado e participativo.

Sobre o Sistema Único de Assistência Social a PNAS (2004, p. 41) nos diz que

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de Governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação.

De acordo com Jaccoud, Bichir e Mesquita (2017) com o propósito de delimitar suas competências diante da amplitude e diversidade da filantropia, as normativas estabeleceram os fundamentos para a organização da política de assistência social. Esses fundamentos englobam a distribuição de responsabilidades entre os entes federativos, a implementação de modelos inovadores de financiamento, governança e prestação de serviços e benefícios, bem como o fortalecimento das capacidades políticas e institucionais.

A política pública de assistência social decorrente dessas normativas tem por objetivo atender "cidadãos e grupos em situação de vulnerabilidade e risco" (BRASIL, 2005, p. 33). Além das categorias de "vulnerabilidade e risco"<sup>6</sup>, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) estabelece como eixos organizadores das ofertas, as seguintes dimensões de segurança: sobrevivência ou renda, convívio familiar e acolhimento. Enquanto a segurança de renda é assegurada por meio de benefícios assistenciais de natureza não contributiva, as demais dimensões de segurança estão

---

<sup>6</sup> Sobre essas categorias, é mister registrar, nos limites de uma monografia, que embora os marcadores econômicos sejam relevantes, eles não são determinantes, logo tais categorias são mais abrangentes. A vulnerabilidade pode não se dar somente no campo material, bem como é produzida socialmente nos marcos da sociabilidade capitalista e ratificada por meio da desproteção institucional. Mas daremos continuidade em estudos posteriores. Para mais cf. Carmo e Guizardi, 2018.

relacionadas a serviços organizados em dois níveis de complexidade – básico e especializado – e são responsáveis por equipamentos públicos específicos, como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), além da rede pública e parcerias com a rede privada voltada para públicos e atendimentos específicos (JACCOUB; BICHR; MESQUITA, 2017).

O objetivo do Sistema Único de Assistência Social é identificar as demandas sociais de cada município, concentrando-se nas necessidades individuais no âmbito municipal, visando aprimorar a eficiência dos recursos financeiros e ampliar a cobertura social.

Segundo a NOB/SUAS (2005, p.11)

A operacionalização da gestão da política de assistência social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS e legislação complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004, sob a égide de construção do SUAS, abordando, dentre outras coisas: a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos.

Nesse sentido, o SUAS assume o papel de uma abordagem colaborativa na construção de um sistema de proteção social, com ênfase na responsabilidade estatal e na direção pela justiça social. Isso implica romper com práticas assistencialistas, garantir a segurança dos direitos e promover a participação democrática da sociedade civil no controle social. Além disso, o SUAS busca estabelecer um modelo de gestão diferente, através de um pacto entre os diferentes níveis federativos - União, Estados e Municípios. Esse pacto tem como objetivo definir as competências de cada poder, organizando os serviços, projetos e programas de acordo com os diferentes níveis de complexidade - proteção básica e especializada. Entretanto na contemporaneidade diversos fatores contribuem para que esse pacto acabe por não ser efetivado.

## 2.2. Política de Assistência Social como espaço de atuação do Serviço Social

Iamamoto (1982) define o Serviço Social como uma profissão que se insere na divisão sociotécnica do trabalho. Nesse contexto, o profissional exerce sua atividade atendendo às demandas do mercado de trabalho e precisa ser capaz de identificar novas possibilidades de intervenção. A autora nos aponta que foi durante o processo de predominância do capital industrial e financeiro que se estabeleceram as circunstâncias sociais, históricas e políticas que permitiram a mobilização dos trabalhadores em busca do reconhecimento de sua identidade enquanto classe no âmbito político. Inicialmente, os assistentes sociais foram contratados pela classe dominante com o objetivo de disseminar sua ideologia entre a classe trabalhadora através dos serviços sociais (Iamamoto, 1982), entretanto a partir das construções teórico-metodológicas produzidas no bojo do Movimento de Reconceituação<sup>7</sup>, esses profissionais assumiram uma postura política em favor da classe trabalhadora ao passo em que compreendiam seu lugar nesse conflito de classes.

A autora destaca que o exercício profissional é influenciado pelos interesses das duas classes sociais – dominante/burguesia e trabalhadora – e pode ser capturado por uma ou outra. Entretanto, é o posicionamento político do assistente social que o definirá enquanto um "intelectual orgânico a serviço da burguesia ou das forças populares" (Iamamoto, 1982, p.75-96).

É importante destacar que a interação entre as classes sociais, caracterizada por sua natureza contraditória, tem reflexos significativos no contexto profissional diário dos assistentes sociais. Esses profissionais são convocados a desempenhar um papel de mediação nessa relação complexa entre o capital e o trabalho.

Conforme argumentado por Yazbek (1996), as ações profissionais dos assistentes sociais apresentam duas dimensões: a prestação de serviços assistenciais e o trabalho socioeducativo. Ambas as dimensões podem assumir tanto uma abordagem disciplinadora do usuário, quanto se voltar para o fortalecimento dos projetos e lutas da classe trabalhadora. Yazbek (1996) destaca ainda que uma das

---

<sup>7</sup> O Movimento de Reconceituação representa o ponto de inflexão para o Serviço Social, ao buscar romper com práticas tradicionais e conservadoras. Através deste movimento, emerge um perfil profissional mais crítico, habilitado a enfrentar os desafios contemporâneos impostos à profissão.

responsabilidades do Serviço Social é compreender os significados socialmente construídos que são atribuídos à condição de "assistidos". Além de considerar a condição socioeconômica desses indivíduos, é essencial ampliar a compreensão dessa condição para abranger seu contexto sócio-histórico e levar em conta a diversidade das situações que levam à busca por recursos na área da assistência social. Nesse sentido é fundamental apreender a realidade por uma perspectiva crítica, compreendendo, nas demandas dos usuários, as expressões da "questão social", inseridas num contexto amplo onde as "mazelas" produzidas no âmbito do capital e no bojo da luta de classes, mais do que individuais são coletivas, logo, não podem ser absorvidas enquanto "problema" particular, mas assimiladas de forma a considerar a uma conjuntura mais ampla e complexa.

Ao receberem a incumbência estatal de intervir junto às classes trabalhadoras, os assistentes sociais se veem envolvidos em dois aspectos distintos: por um lado, são inseridos nos "mecanismos de dominação e exploração"; por outro lado, também são responsáveis por intermediar respostas que estejam alinhadas com os interesses e necessidades da classe trabalhadora.

No contexto brasileiro a formação sócio-histórica do Serviço Social está diretamente relacionada ao trajeto das políticas sociais, especialmente a Política de Assistência Social, dessa maneira a partir de sua efetivação por meio da NOB/SUAS de 2005, a Política de Assistência Social identifica os profissionais de Serviço Social como parte da equipe para atendimento aos usuários, assim forma-se um amplo mercado de trabalho para a categoria das assistentes sociais (Rojas, 2015).

Rojas (2015) destaca as contradições existentes nessa relação entre Serviço Social e a Política de Assistência Social, visto que tal política social se encontra ainda permeada por perspectivas conservadoras, ao passo em que a categoria profissional adota hegemonicamente uma perspectiva crítica, que visa romper com o conservadorismo. Vivenciamos nos últimos sete anos um retrocesso político e civilizatório no Brasil, e inevitavelmente tal processo afetou não só as políticas públicas, bem como atravessou todos os campos da vida social, assim, com o avanço do conservadorismo e do neoliberalismo, as contradições enfrentadas pelo Serviço Social no contexto de sua atuação se intensificaram, mais ainda em uma política social já marcada por traços profundamente conservadores como a Política de Assistência Social.



Sobre os anseios da categoria profissional a respeito da Política de Assistência Social, os Parâmetros para a Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social (CFESS, 2011) nos apontam que para que a Assistência Social seja efetivamente implementada como uma política pública, é essencial que haja sua integração e articulação com a seguridade social e outras políticas sociais. Nesse contexto, a concepção da Assistência Social, conforme estabelecido na PNAS/SUAS, demanda a interligação das modalidades de proteção social básica e especial (de média e alta complexidades) com as demais proteções garantidas pela seguridade social. Em outras palavras, a Assistência Social não deve ser encarada apenas como uma política isolada de proteção social, mas sim como parte de um amplo sistema de proteção social dentro da seguridade social.

É fundamental compreender que a intervenção profissional da assistente social na política de Assistência Social não pode se limitar simplesmente à execução das atividades institucionais. Caso contrário, corre-se o risco de reduzir a atuação ao mero gerenciamento da pobreza, adotando uma abordagem individualista das situações sociais e uma visão moralizante da “questão social” (CFESS, 2011).

Diante da complexidade e diversidade das necessidades sociais, como destacado pelo SUAS e pela PNAS, e tendo como foco a "matricialidade sociofamiliar" como campo de atuação da Assistência Social, é imprescindível que a intervenção profissional, especialmente por parte dos assistentes sociais, transcenda abordagens que tratam as necessidades sociais como problemas e responsabilidades exclusivas de indivíduos ou grupos. É importante reconhecer que todas as situações sociais enfrentadas por aqueles que buscam a Assistência Social têm raízes estruturais e históricas na desigualdade de classe e em suas determinações, que se manifestam na falta e precariedade de direitos fundamentais, como emprego, saúde, educação, moradia, transporte, distribuição de renda e outras formas de expressão da questão social (CFESS, 2011).

Portanto, é necessário que a intervenção profissional na Assistência Social esteja em consonância com a compreensão ampla das desigualdades e injustiças sociais, buscando superar as visões simplistas e moralizantes, e se engajando na promoção da igualdade, justiça social e no fortalecimento dos direitos sociais.

Sobre uma particularidade da atuação dos profissionais de Serviço Social, lamamoto (2015, p. 428) nos aponta que

O assistente social ao atuar na intermediação entre as demandas da população usuária e o acesso aos serviços sociais, coloca-se na linha de intersecção das esferas pública e privada, como um dos agentes pelo qual o Estado intervém no espaço doméstico dos conflitos, presentes no cotidiano das relações sociais. Tem-se aí uma dupla possibilidade. De um lado, a atuação do(a) assistente social pode representar uma “invasão da privacidade” através de condutas autoritárias e burocráticas, como extensão do braço coercitivo do Estado (ou da empresa). De outro lado, ao desvelar a vida dos indivíduos, pode, em contrapartida abrir possibilidades para o acesso das famílias a recursos e serviços, além de acumular um conjunto de informações sobre as expressões contemporâneas da questão social pela via do estudo social.

Em um cenário tão complexo é fácil que se incorra em perspectivas extremas, sobre as quais lamamoto (2004) nos desvela que por um lado, observa-se o fatalismo, o qual se baseia em análises que naturalizam a vida social, resultando em uma visão "perversa" da profissão. Nessa perspectiva, a ordem capitalista é considerada inerente e duradoura, apesar das manifestas desigualdades, o que implica que o Serviço Social se encontra vinculado às estruturas de um poder concebido como monolítico, deixando-lhe pouco espaço de atuação. Em tal quadro, a função do profissional seria, no máximo, aprimorar de maneira formal e burocrática as tarefas atribuídas pelos demandantes da profissão. Por outro lado, identifica-se o messianismo utópico, que atribui primazia às intenções e aos propósitos individuais do profissional, caracterizando-se por um voluntarismo acentuado. No entanto, essa abordagem não consegue apreender integralmente a dinâmica do movimento social e as determinações que se entrelaçam na prática profissional inserida nesse contexto. Essa visão "heroica" e ingênua das possibilidades revolucionárias da atuação profissional parte de uma concepção mágica da transformação social.

A superação do fatalismo e do messianismo na análise da prática social – com suas derivações no exercício profissional – implica o desvendamento da própria sociedade que gesta essas concepções e sua crítica teórica radical, historicamente constituída. Em outros termos, supõe recuperar a tradição intelectual instaurada por Marx na análise da sociedade capitalista. Mostrar a atualidade, por um lado, do método e do arsenal de categorias que permitiram expressar, no nível do pensamento, as condições de existência real dessa sociedade. Por outro lado, recuperar a dimensão prática, como “prática-crítica”, com explícito caráter de classe.

Essas são condições para se apreender a prática profissional como parte e expressão da prática social, determinada pela divisão social do trabalho (lamamoto, 2004, p.113).

Assim, a prática do/da assistente social, não só na Política de Assistência Social, bem como em qualquer em que exerça sua profissão, deve se pautar em compreender criticamente a realidade para intervir de maneira propositiva, sem incorrer nos extremos apresentados por Yamamoto.

### **2.3. Assistência Social na contemporaneidade**

Compreender a Assistência Social na contemporaneidade no âmbito do Brasil é um exercício que requer antes uma apreensão de um contexto mais amplo.

Como bem nos elucida Behring (2023) a consolidação do neoliberalismo no país teve lugar após a promulgação da Constituição de 1988, que desde então tem enfrentado constantes ataques e fragmentações. Segundo a autora o início das medidas neoliberais pode ser identificado durante a presidência de Fernando Collor, sendo seguidas pelo Plano Real em 1994 e pelo Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (PDRAE/MARE) de 1995, considerados marcos da ofensiva neoliberal no Brasil, juntamente com a contrarreforma do Estado. A busca pela estabilidade monetária, especialmente a partir do acordo com o Fundo Monetário Internacional em 1999, implicou em restrições aos gastos públicos primários em detrimento dos gastos financeiros. Instrumentos como o superávit primário, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Desvinculação de Receitas da União foram estabelecidos como mecanismos de ajuste fiscal, limitando os investimentos nas políticas sociais, contrariando, assim, os princípios constitucionais (Behring, 2023).

No governo de Fernando Henrique Cardoso, ocorreram privatizações em grande escala, transferindo cerca de 49 bilhões de dólares em ativos do setor público para o setor privado. Nesse período, a greve dos petroleiros em 1995 e a contrarreforma da previdência (regime geral) foram episódios emblemáticos do ataque aos direitos trabalhistas (Behring, 2023). A partir de 2003, nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), que se caracterizaram por coalizões de classes, foram realizadas algumas mudanças significativas, como a política de recuperação do salário-mínimo. Entretanto, a lógica geral de ajuste e estabilidade monetária ainda prevalecia, limitando os investimentos e o financiamento das políticas sociais. As conquistas alcançadas nesse período foram revertidas com o golpe de 2016, no qual setores do grande capital, políticos e com o apoio da mídia e do judiciário, promoveram uma nova forma de golpe (Behring, 2023).

O ultraneoliberalismo, se caracteriza pela implementação do Novo Regime Fiscal por meio das Emendas Constitucionais 95 e 93 de 2016, pela contrarreforma trabalhista de 2017, pela entrega do pré-sal e pela contrarreforma da previdência. A partir desse momento, o Brasil tem enfrentado uma realidade desastrosa, com

indicadores preocupantes quando comparados a outros países da América Latina e do mundo. Essa conjuntura resulta da combinação entre o golpe de Estado, a crise burguesa orgânica, o programa ultraneoliberal de ajuste fiscal e a ascensão do neofascismo ao poder a partir de 2019. Como resultado, o país tem sido afetado por uma devastação intensa, impactando tanto a população quanto o meio ambiente, em uma escala sem precedentes (Behring, 2023).

Segundo Abreu (2017) o neoliberalismo emerge com discursos que denotam a ineficácia do Estado, sua corrupção e sua propensão a crises, apresentando-se como um projeto messiânico fundamentado em reformas nos âmbitos jurídico, econômico e social, com o intuito de promover maior flexibilidade nas relações entre as classes. Essa abordagem revela as contradições no mundo do trabalho, em que a mercadoria passa a ocupar o centro das relações sociais, deixando evidente a falta de reconhecimento das trabalhadoras e trabalhadores no processo de produção em sua totalidade. O trabalho tende a se afastar cada vez mais de sua dimensão ontológica<sup>8</sup>, que se caracteriza pela interação entre indivíduos e a natureza, em que estes, impulsionados por aspirações coletivas, buscam suprir suas necessidades visando à continuidade da humanidade. É compreendido que essas necessidades são construídas e desconstruídas ao longo da história.

Outro aspecto relevante é a lógica da privatização, sustentada na percepção de que o patrimônio público estava corroído dentro da estrutura estatal. Portanto, tornava-se essencial adotar um conjunto de medidas que mantivesse altas taxas de juros, superávit primário e câmbio flutuante, desburocratizando e favorecendo o crescimento monetário. Essas medidas estão intrinsecamente ligadas a uma distribuição natural da renda, que se baseia em uma compreensão equivocada de que o desenvolvimento econômico é sinônimo de desenvolvimento social. Além disso, destaca-se a incorporação de estratégias que favorecem a exportação de commodities, bem como a adoção de políticas que protegem a estrutura da propriedade urbana e rural. Entretanto, é importante ressaltar que tais abordagens encobrem os desmantelamentos dos direitos sociais conquistados por meio das lutas da classe trabalhadora (Abreu, 2017).

---

<sup>8</sup> “O trabalho, na perspectiva ontológica, tem como núcleo a vida cotidiana e os valores sociais e culturais, no qual o mesmo seja autodeterminado, isto é, que tenha como fundamento social a produção para além da esfera do trabalho, característica fundamental na dimensão humana e social” (Santana e Lemos, 2018).

Abreu (2017) nos aponta ainda que no contexto da reforma gerencial do Estado, observa-se a disseminação da terceirização, privatização e publicização. Esses elementos são apresentados como elementos-chave para a gestão dos serviços sociais, os quais passam de uma administração pública para uma não estatal, abrindo espaço para a atuação do terceiro setor. Nesse cenário, o terceiro setor é considerado fundamental, uma vez que sua capacidade de venda de serviços e mercadorias não está plenamente fortalecida, dependendo do apoio estatal para manter sua estrutura.

Sobre esta temática Harvey (2013, p.32) nos dirá que

[...] o neoliberalismo transformou as regras do jogo político. A governança substituiu o governo; os direitos e as liberdades têm prioridade sobre a democracia; a lei e as parcerias público-privadas, feitas sem transparência, substituíram as capacidades deliberativas baseadas em solidariedades sociais. Culturas oposicionistas tiveram, portanto, de se adaptar a essas novas regras e encontrar novas maneiras de desafiar a hegemonia da ordem existente.

Nesse contexto de maximização da exploração na busca por obtenção de lucros cada vez maiores, de avanço de perspectivas conservadoras, de um intenso combate no campo político-ideológico e das narrativas, a classe trabalhadora encontra-se cada vez mais impactada pelas, cada dia mais agudas, expressões da “questão social”.

De acordo com os resultados do Segundo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 no Brasil da Rede PENSSAN (2022), realizado em 2022, constatou-se que 33,1 milhões de pessoas no país encontram-se em situação de insegurança alimentar grave, o que representa um aumento de 14 milhões de indivíduos nesta circunstância em relação a estudos anteriores, 65,5 milhões de pessoas vivenciam insegurança alimentar moderada ou severa. Segundo essa pesquisa, mais da metade da população brasileira (58,7%) convive com algum grau de insegurança alimentar.

Segundo dados do IBGE (2023) no primeiro trimestre de 2023 a taxa de desemprego no Brasil era de 8,8%, o que significa um número de 9,4 milhões de trabalhadores fora do mercado de trabalho. Tais dados nos apontam ainda que o

número de desalentados<sup>9</sup> chega a 3,9 milhões. No trimestre encerrado em fevereiro de 2023, o mercado de trabalho brasileiro apresentou uma taxa de informalidade de 38,9%. Durante esse período, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua conduzida pelo IBGE (2023), constatou que havia 38,8 milhões de trabalhadores exercendo atividades informais.

O cenário desenhado pelos dados, acrescido da alta inflação e, conseqüentemente, a diminuição do poder de compra da classe trabalhadora configuram um ambiente de desproteção social, o que tem impacto direto nas políticas sociais, especialmente a Política de Assistência Social. Se essa já vem sofrendo com o desfinanciamento e com o sucateamento, bem como não abandonou completamente seu caráter paternalista e conservador, há, em um contexto de crise e agudização das expressões da “questão social”, uma pressão maior sobre as capacidades da Política de Assistência Social.

Behring (2023, p. 17) discorre que

O campo da política social – e conseqüentemente do serviço social – vem sendo duramente atingido, seja pela transformação de políticas e direitos sociais em mercadorias e fontes de punção de recursos, a exemplo da saúde, educação e previdência social; seja pelo trato da pauperização de amplos segmentos por meios assistencialistas [...] que nada tem a ver com um amplo e consistente sistema de proteção social ou de seguridade social. Dentro disso, observamos também a precarização do trabalho de assistentes sociais, por meio do rebaixamento do valor da sua força de trabalho e erosão das condições de trabalho, já que o fundo público passa a ser intensamente disputado, subfinanciando ou desfinanciando as políticas sociais.

Embora a extrema-direita tenha sido derrotada no pleito eleitoral de 2022 e as perspectivas que norteiam o novo governo tenham um cariz mais progressista, cabe ressaltar – considerando as gestões anteriores do PT – que não se deve esperar um rompimento total com as antigas formas de se fazer política no Brasil. A ofensiva aos direitos básicos por parte daqueles que foram derrotados certamente não cessará, e tendo em vista o histórico conciliatório de Lula, podemos esperar concessões em nome da governabilidade. O arcabouço fiscal apresentado pelo Ministro da Fazenda Fernando Haddad, por exemplo, não se opõe de forma veemente ao que foi instituído pela Emenda Constitucional nº95 no que tange o teto de gastos públicos, os

---

<sup>9</sup> Considera-se como "desalentadas" aquelas pessoas que, apesar de desejarem obter um emprego e estarem disponíveis para trabalhar na semana de referência da pesquisa, não realizaram uma busca ativa por trabalho.

investimentos em políticas sociais permanecem subjugados a uma lógica monetarista, que visa metas e resultados (Vasconcelos e Carrano, 2023), o não tão bom, mas velho jargão sobre “fazer o bolo crescer, para depois dividi-lo”, já evocado por Delfim Netto na década de 1960.

No que tange a Política de Assistência Social temos, além do já citado desfinanciamento, a desvalorização dos profissionais, a precarização dos vínculos e das condições de trabalho, como também os ranços clientelistas. A realidade percebida no contexto da formação (2018 – 2023) e estágio supervisionado em Serviço Social (2022 – 2023) na Baixada Fluminense é de uma Política de Assistência Social fragilizada, onde o possível em termos de garantia de direito e acesso é muito pouco. Em determinados municípios não havia sequer um servidor público estatutário, todos os trabalhadores que atuavam na Política Assistência Social eram contratados, os cargos eram, em sua maioria, de cunho político, o que significava ausência de qualquer estabilidade, bem como a facilidade à coação para práticas antiéticas e tendência clientelista, na perspectiva do favor e da caridade. Em alguns casos o primeiro-damismo reacendeu sua chama, onde esposas de prefeitos ocuparam o cargo de Secretária de Assistência. Não se pode esquecer das parcerias público-privadas, que embora estejam fantasiadas de “boa intenção”, servem ao propósito de isentar do Estado de seus deveres. Há ainda diversos casos de baixos salários, desvios de função e assédio moral. Todas essas questões impactam diretamente na qualidade do serviço prestado à população usuária, que já é vilipendiada pela conjuntura assentada em insegurança alimentar e desemprego, dificultando ainda ao assistente social trabalhar na perspectiva do atual projeto profissional do Serviço Social, tendo, portanto, sua autonomia relativa reduzida e o escopo de sua atuação limitado.

A respeito das Políticas Sociais – dentre as quais está a Política de Assistência Social – Montaño (2002) nos diz que é possível identificar três diferentes respostas em relação ao novo enfrentamento das expressões da “questão social”. Em primeiro lugar, temos a precarização, que se refere ao direcionamento das políticas apenas para a população extremamente pobre, deixando de lado outros segmentos sociais. Em segundo lugar, temos a privatização, que envolve o processo de remercantilização dos serviços sociais e a filantropização das abordagens para lidar com a “questão



social”. Por fim, há a desresponsabilização do Estado na oferta de políticas sociais, transferindo essa responsabilidade para a sociedade civil e para a família.

A tendência predominante consiste na restrição e redução dos direitos, justificadas pela suposta crise fiscal do Estado. Nesse contexto, as políticas sociais são transformadas em ações pontuais e compensatórias, direcionadas para mitigar os efeitos negativos da alegada crise. As possibilidades de abordagens preventivas e até mesmo redistributivas se tornam mais limitadas, enquanto prevalece a tríade característica do ideário neoliberal para as políticas sociais: privatização, focalização e descentralização. Esses princípios articulados refletem a influência do neoliberalismo na concepção e implementação das políticas sociais, em que se observa a transferência de responsabilidade para o setor privado, a concentração de recursos em grupos específicos e a descentralização das decisões. Conseqüentemente, a efetivação de políticas sociais preventivas e redistributivas é prejudicada pela lógica dominante (Behring e Boschetti, 2011).

O cenário apresentado pelos autores acima referenciados, bem como a percepção com a vivência no processo de estágio supervisionado, dá um vislumbre de como, após o a crise civilizatória vivenciada pelo povo brasileiro nos últimos sete anos, uma política social já outrora cambaleante como a Política de Assistência Social encontra-se na atualidade. O modelo político e econômico implementado no contexto brasileiro a partir do ano de 2016 manifesta-se de forma inequívoca como um cenário de retrocesso e conservadorismo, especialmente no que se refere às políticas sociais. A prevalência dos interesses voltados para a expansão do capital estabelece limitações orçamentárias nas referidas políticas, impactando diretamente na sua eficácia e restringindo sua abrangência, o que, por conseguinte, resulta na precarização dos serviços prestados e compromete sua qualidade.

Entretanto mesmo em um contexto de recrudescimento das expressões da “questão social” e de precarização das políticas sociais, é preciso manter os horizontes demarcados coletivamente pela categoria profissional, afinal, como disse Eduardo Galeano (2001, p.230) ao citar Fernando Birri

a utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.

É preciso também preservar a criticidade e os princípios éticos que norteiam a prática profissional, bem como não se render ao messianismo ou ao fatalismo, em busca de uma sociedade mais justa, igualitária e livre.

Um dos maiores desafios que o assistente social vive no presente é desenvolver sua capacidade de decifrar a realidade e construir propostas de trabalho criativas e capazes de preservar, efetivar direitos, a partir de demandas emergentes no cotidiano (Iamamoto, 2000, p. 20).

## **2.4. A relevância da Vigilância Socioassistencial na implementação da Política de Assistência Social**

De acordo com a NOB/SUAS (Brasil, 2012) a Vigilância Socioassistencial é uma função da Política de Assistência Social, responsável pela produção, sistematização, análise e disseminação de informações a respeito do território, tratando das situações em que indivíduos e famílias encontram-se em “vulnerabilidade” e em casos de violação de direitos, e lida com dados acerca do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços oferecidos pela rede de assistência social. A articulação ao Sistema Único de Assistência Social confere à referida ação a responsabilidade de fornecer informações pertinentes, com o intuito de potencializar a eficácia e a efetividade da Política de Assistência Social, assegurando, desse modo, a proteção integral dos direitos sociais e prevenindo qualquer forma de violação destes. A Vigilância Socioassistencial desempenha um papel fundamental ao mapear e quantificar a população demandante da Proteção Social, além de avaliar a capacidade da rede de proteção social, seus equipamentos e serviços, no sentido de suprir as necessidades apresentadas pelos usuários. Embora a Vigilância Socioassistencial tenha sido regulamentada ainda em 1993 pela LOAS, percebe-se uma subutilização dessa ferramenta tão cara à operacionalização da Política de Assistência Social (Martins, 2015).

Art. 90. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir a área da Vigilância Socioassistencial diretamente vinculada aos órgãos gestores da política de assistência social, dispondo de recursos de incentivo à gestão para sua estruturação e manutenção. Parágrafo único. A Vigilância Socioassistencial constitui como uma área essencialmente dedicada à gestão da informação, comprometida com: I - o apoio efetivo às atividades de planejamento, gestão, monitoramento, avaliação e execução dos serviços socioassistenciais, imprimindo caráter técnico à tomada de decisão; e II - a produção e disseminação de informações, possibilitando conhecimentos que contribuam para a efetivação do caráter preventivo e proativo da política de assistência social, assim como para a redução dos agravos, fortalecendo a função de proteção social do SUAS (Brasil – NOBSUAS, p. 27, 2012).

No estado do Rio de Janeiro, a Vigilância Socioassistencial é concretizada por meio da Coordenação de Vigilância Socioassistencial, uma seção integrante da Superintendência de Gestão do SUAS, que está subordinada à Subsecretaria de Assistência Social e Descentralização da Gestão. A criação da Coordenação de Vigilância Socioassistencial ocorreu de maneira informal em 2013, quando a equipe

responsável iniciou a produção de estudos. Entretanto, devido a mudanças político-institucionais em 2014, a Coordenação de Vigilância foi desarticulada, retomando suas atividades somente em 2015 (Rio de Janeiro, 2020).

Em decorrência da crise econômica iniciada em 2016, que impactou negativamente toda a administração pública estadual, as atividades da Coordenação de Vigilância Socioassistencial foram reduzidas ao mínimo necessário, como o preenchimento do Censo SUAS, entre outras tarefas. Somente em 2018, houve uma retomada mais efetiva, com a formação de uma equipe composta por um coordenador e quatro técnicos, que possuíam formações diversas e experiência no acompanhamento da Assistência Social (Rio de Janeiro, 2020).

Durante todo esse período, a coordenação estadual permaneceu em uma situação informal devido à falta de publicação da estrutura interna da subsecretaria no Diário Oficial. Essa falta de regulamentação resultou em dificuldades para a Vigilância Socioassistencial em manter uma equipe adequada e qualificada, com uma composição plural de perfis, para a realização de suas atividades. Sem um marco legal, as decisões político-institucionais não encontraram obstáculos para reduzir a equipe ou até mesmo extinguir a área de vigilância. No final de 2019, a equipe foi composta por um coordenador e dois técnicos, um número inferior ao necessário (Rio de Janeiro, 2020).

Segundo o Plano Estadual de Assistência Social do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, 2020) durante os três últimos Censo SUAS, no período de 2016 a 2018, foi identificado um grupo de municípios que manteve a constituição formal dessa vigilância em sua estrutura de gestão. Sendo esses: Rio de Janeiro, Aperibé, Cambuci, Campos dos Goytacazes, Duque de Caxias, Itaguaí, Macuco, Maricá, Nova Friburgo, Queimados, Quissamã, Resende, Santo Antônio de Pádua e São Pedro da Aldeia. Por outro lado, cinco municípios não conseguiram estabelecer a Vigilância Socioassistencial nesse período, sendo eles Italva, Piraí, Rio das Ostras, São José do Vale do Rio Preto e Seropédica.

Ao considerar a constituição formal e informal da Vigilância Socioassistencial nos municípios, percebe-se que a situação não é plenamente satisfatória. Mesmo com alguns pontos positivos, como a constituição formal em alguns municípios, quando observamos os resultados do Censo SUAS 2018 em relação aos Recursos Humanos, constata-se que a quantidade de profissionais disponíveis para realizar as atividades

de vigilância é insuficiente para atender às demandas de forma adequada. Surpreendentemente, cerca de 68,6% dos municípios que possuem Vigilância Socioassistencial, tanto de forma formal quanto informal, contam apenas com um profissional para desempenhar as atividades de vigilância, resultando em uma sobrecarga de responsabilidades para esse técnico.

É válido destacar que alguns municípios apresentam uma situação mais favorável nesse aspecto. Campos dos Goytacazes se destaca ao disponibilizar seis técnicos para a Vigilância Socioassistencial, enquanto o Rio de Janeiro conta com quatro técnicos especializados nessa área. Outros municípios, como Cabo Frio e Nova Iguaçu, possuem três técnicos designados para a realização das atividades da Vigilância Socioassistencial. No entanto, a maioria dos municípios analisados disponibiliza apenas dois técnicos para essa função, incluindo Angra dos Reis, Duque de Caxias, Itaboraí, Magé e São Pedro da Aldeia (Rio de Janeiro, 2020).

Esses dados evidenciam a necessidade de uma atenção mais abrangente e efetiva na estruturação e fortalecimento da Vigilância Socioassistencial nos municípios fluminenses. Além disso, ressalta-se a importância da qualificação dos técnicos envolvidos nesse processo. Embora a presença de assistentes sociais seja comum nessa área, a diversificação de formações, como estatística, economia e geoprocessamento, é essencial para a abordagem abrangente e aprimoramento das atividades de vigilância socioassistencial.

Não obstante a Vigilância Socioassistencial seja um espaço de trabalho interdisciplinar, que abarca uma variedade de profissionais, o/a assistente social encontra aqui um ambiente privilegiado de atuação, considerando sua formação. Segundo o Princípio Fundamental X do Código de Ética do/a Assistente Social (1993, p.24) é necessário que haja por parte do profissional o “compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional”. O inciso VII do artigo 4º da Lei nº8.662 (Brasil, 1993) – Lei de regulamentação da profissão do/a assistente social – apresenta como uma das competências do/a assistente social o planejamento, execução e avaliação de pesquisas que possam contribuir para a análise da realidade social e subsídio de ações profissionais, ambas as normativas vão ao encontro daquilo que é definido enquanto responsabilidade da Vigilância Socioassistencial dentro da Política de Assistência Social.

Sua formação crítica e apropriação de instrumental teórico capaz de desvelar a realidade para além do aparente também fazem do profissional de Serviço Social um agente importante na Vigilância Socioassistencial, afinal a compreensão, análise, sistematização e socialização das informações contidas nos dados captados não pode se realizar de maneira fria, imparcial e “neutra”, pois dizem da realidade de um conjunto de usuários, com suas vidas, subjetividades, particularidades, condições objetivas, enfim. Todo dado precisa ser encarado de forma política, pois é por meio de sua apreensão enquanto testemunha da realidade que se pode conceber novas possibilidades de intervenção. Desde o avanço na qualidade dos serviços que são prestados diretamente à população usuária, até a melhoria das condições de trabalho, tudo passa não só por uma coleta adequada dos dados, como por uma interpretação apropriada deles. E o/a assistente social, pelo seu compromisso com a classe trabalhadora, que é a demandante da Política de Assistência Social, bem como por sua formação privilegiada no que tange à criticidade, e o posicionamento ético e político configura-se como profissional que encontra na Vigilância Socioassistencial um campo profícuo para sua atuação.

A relevância da Vigilância Socioassistencial reside necessariamente em apreender a realidade social de determinado território a partir de dados e informações, em desvendar as relações sociais e políticas estabelecidas no contexto desse território e trazer para o plano do concreto o que se apresentava enquanto uma fria informação quantitativa. As possibilidades para uma Política de Assistência mais eficiente, no que tange aos direitos sociais, passam, inevitavelmente, pelo trabalho desempenhado pela Vigilância Socioassistencial. As questões concernentes aos problemas enfrentados na contemporaneidade pela Política de Assistência Social – no âmbito territorial –, seja da qualidade do serviço prestado aos usuários, seja das condições de trabalho, seja da eficiência da gestão, todas essas questões têm na Vigilância Socioassistencial um direcionador.

Como já apontado nesse trabalho, o contexto mais amplo pode parecer desmotivador, entretanto é preciso continuar buscando ferramentas – e usá-las de maneira conveniente – para que possamos avançar na garantia de direitos, e na garantia com qualidade. Se não nos é possível ainda romper com a ordem societária vigente, devemos seguir lutando por políticas sociais mais justas, abrangentes e equitativas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreender os caminhos percorridos da assistência social enquanto caridade e benesse até a Política de Assistência Social é fundamental para que ao olhar o passado, possamos vivenciar o presente com vista a construir um futuro melhor no campo dos direitos sociais. Refazer a senda das medidas caritativas, clientelistas e paternalistas, de caráter profundamente conservador e individualizante ao direito à assistência previsto em lei nos mostra que lutar não é em vão, e que melhorias são sempre possíveis.

Enquanto assistente social é imprescindível também compreender melhor esse lugar tão caro à nossa profissão enquanto espaço de atuação, mas também enquanto campo de luta política, eivado de contradições que põe à prova os limites de nossa perspectiva crítica e nosso compromisso com o Projeto Ético-político profissional.

Como apresentado durante esse trabalho é fato que a Política de Assistência Social em sua atual configuração, embora tenha avançado em muitos aspectos em relação às práticas de caridade, não possui em si um caráter revolucionário, ao contrário, é formulada sob premissas liberais, e sustenta ainda hoje um traço conservador, bem como em determinados territórios incorpora as características assistencialistas, a exemplo da figura da primeira-dama, que resiste em alguns municípios.

Embora a instituição da assistência social enquanto direito na Constituição Federal de 1988 e sua posterior normatização com a Lei Orgânica de Assistência Social de 1993 possam ser considerados passos importantes, a abordagem neoliberal que invadiu a política brasileira a partir da década de 1990 não permitiu que os avanços fossem mais significativos. Nos governos mais progressistas como os do PT as políticas sociais tiveram sua valorização, entretanto esta foi mínima, visto que mesmo com suas perspectivas mais voltadas ao social, os governos de Lula e Dilma não romperam com os anseios capitalistas, mantendo as políticas sociais sempre subjugadas a uma lógica financeira e monetarista. A partir do golpe engendrado pelas forças reacionárias da extrema-direita aliada a diversos outros segmentos políticos contra a presidente Dilma, o que se havia conquistado até aquele momento estava sob ameaça. Sete anos depois, tendo passado pelo governo desastroso de Jair Bolsonaro e pela pandemia do Coronavírus, percebe-se um claro enfraquecimento

das políticas públicas de forma geral, com desfinanciamento, desmonte, ataques ideológicos e favorecimento ao mercado e ao setor privado.

No que tange a Vigilância Socioassistencial, é imprescindível dirigir atenção a este espaço caso desejemos construir uma Política de Assistência Social mais justa, equitativa e eficiente no sentido dos direitos sociais. O processo de Estágio em Serviço Social na Gerência de Avaliação e Monitoramento Socioassistencial da Secretaria Municipal de Assistência Social de Itaguaí foi fundamental para a construção de uma reflexão acerca da relevância da Vigilância Socioassistencial. Os espaços de gestão das políticas sociais, embora enxergados como possíveis campos de atuação, não têm, muitas vezes, sua importância tida em conta no processo de formação. Logo esse espaço tão político e estratégico. Estar inserido no contexto da gestão, e mais especialmente da Vigilância Socioassistencial abriu horizontes de possibilidades, particularmente ao constatar o quanto os profissionais de Serviço Social têm a contribuir, considerando o contexto de sua formação crítica e posicionamento político.

Considerar a Política de Assistência enquanto objeto de estudo pode parecer “mais do mesmo”, entretanto, ao olhar novamente para onde todo mundo já olhou, talvez possamos encontrar novas possibilidades. Cursar Serviço Social no primeiro curso em uma universidade pública na Baixada Fluminense e atuar como estagiário na Política de Assistência também na Baixada Fluminense é estar inserido em um contexto no qual não se pode ignorar as múltiplas expressões da “questão social” que afetam esse território, expressões essas que têm um forte rebatimento na Política de Assistência. Desemprego, insegurança alimentar, trabalho análogo a escravidão, exploração infantil, evasão escolar, violência, tudo isso incide diretamente na Política de Assistência e, conseqüentemente, na Vigilância Socioassistencial. Logo, para entendo como fundamental continuarmos olhando para esses espaços, buscando avanços no que tange a garantias de direito à população.

Temos hoje um cenário muito mais favorável no que diz respeito as políticas sociais do que o dos últimos anos, entretanto não se pode baixar a guarda, a despeito do quão menos difícil pareça a luta. É preciso organização coletiva para a construção de políticas sociais melhores enquanto ainda nos resta resistir nesse modelo societário. Fazer o melhor, dentro do possível, sem incorrer em messianismo ou fatalismo.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, R. T. As Políticas Sociais no Neoliberalismo: expressões da luta de classe. In: Jornada Internacional de Políticas Públicas, VIII. 2017, São Luís, **Anais** [...].

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: Fundamentos e História. São Paulo: Cortez, 2011

BEHRING, E. R. Ofensiva ultraneoliberal no capitalismo em crise no Brasil e no mundo. In: **Revista Libertas**. Juiz de Fora, v. 23, n.1, p. 10-22, jan./jun. 2023

BOSCHETTI, I. **Seguridade e trabalho**: Paradoxos na construção das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil. Brasília: Letras Livres: Editora UnB, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília – DF, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.662**, de 7 de junho de 1993. Dispõe sobre a profissão de assistente social e dá outras providências. Brasília – DF, 1993.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília – DF, 1993.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília – DF, 2004.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS)**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília – DF, 2005.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS)**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília – DF, 2012.

CARMO, M. E.; GUIZARDI, F. L. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. **Cadernos de Saúde Pública**. 2018. Disponível em:  
<<https://www.scielo.br/j/csp/a/ywYD8gCqRGg6RrNmsYn8WHv/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 7 jul. 2023

CFESS. **Código de Ética do/a Assistente Social**. Brasília: CFESS, 1993.

\_\_\_\_\_. Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social, Brasília: **CFESS**, 2011. Disponível em:  
<[http://www.cfess.org.br/arquivos/Cartilha\\_CFESS\\_Final\\_Grafica.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/Cartilha_CFESS_Final_Grafica.pdf)>. Acesso em: 26 mai. 2023.

GALEANO, E. **Las Palabras Andantes**. Buenos Aires: Catálogos S.R.L., 2001.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013.

IAMAMOTO; CARVALHO. R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo: Cortez, 1982

\_\_\_\_\_, M. V. A questão social no capitalismo. In: **Revista Temporalis**, Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, ano 2, n. 3, Brasília: ABEPSS, 2001.

\_\_\_\_\_, M. V. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social: ensaios críticos**. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_, M. V. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2015.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?edicao=36938&t=publicacoes>>. Acesso em: 25 de jun. 2023.

JACCOUD, L.; BICHR, R.; MESQUITA, A. C.; O SUAS na Proteção Social Brasileira: transformações recentes e perspectivas. In: **Novos Estudos**, CEBRAP, n. 108, p. 37-53, 2017.

MARTINS, P. C. S. **A Construção da Vigilância Socioassistencial no Estado da Paraíba**. 2015. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/11273/1/Arquivototal.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2023.

MEDEIROS, M. S. S. O Primeiro-damismo e a Gestão da Assistência Social: desafios ao Serviço Social. **Revista Praia Vermelha**. Rio de Janeiro, v.29, n. 1 (especial), p. 311-338, 2019.

MESTRINER, M. L. **O estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2005.

MONTAÑO, C. E. O projeto neoliberal de resposta à 'questão social' e a funcionalidade do 'terceiro Setor'. **Revista Lutas Sociais**, NEILS/PUC-SP, São Paulo: Ed. Pulsar, n. 8, p. 53-64, 1. sem. 2002

MOTA, A. E. Seguridade Social. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, Ano 17, nº 50, p. 191-195, 1996.

NETTO, J. P. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Temporalis** 3. n. II. jan.-jun./2001.

OLIVEIRA, I. M. **Assistência Social após LOAS em Natal**: a trajetória de uma política social entre o direito e a cultura do atraso. Programa de estudos pós-graduados em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, 2005. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17548>>. Acesso em: 20 abr. 2023.

PAULA, R. F. S. Assistência Social: direito público e reclamável. In: **20 Anos da Lei Orgânica da Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2013.

RAICHELIS, D. R.; ROJAS, B. C.; YAZBEK, M. C. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: Apresentando a pesquisa, problematizando a política social. **Revista de Políticas Públicas**, 2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321131651049>>. Acesso em 20 de mai. 2023.

REDE PENSSAN. VIGISAN, **2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. 2022. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2022/10/14/olheestados-diagramacao-v4-r01-1-14-09-2022.pdf>>. Acesso em: 25 de jun. 2023.

RIO DE JANEIRO, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos. **Plano Estadual de Assistência Social 2020/2023**. Rio de Janeiro, RJ, 2020.

ROJAS, B. C. Assistência social: direito social ou benesse? In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 124, p. 665-677, out./dez. 2015.

SPOSATI, A. O.; BONETTI, D. A.; YAZBEK, M. C.; FALCÃO, M. C. B. **Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras**: uma questão em análise. São Paulo: Cortez, 1987.

TORRES, I. C. **As Primeiras-damas e a Assistência Social**: relações de gênero e poder. São Paulo: Cortez, 2002.

YAZBEK, M. C. **Classes Subalternas e Assistência social**. São Paulo: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. M. C. As ambiguidades da assistência social brasileira após 10 anos de LOAS. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 25, n. 77, 2004, p.11-29.

\_\_\_\_\_. M. C. A assistência social na prática profissional: história e perspectivas. In: **Serviço Social & Sociedade**, n. 85. São Paulo, Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_, M. C. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. In: **SUAS**: configurando os Eixos de Mudança. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, 2008.