



16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

Tema: “40 anos da “Virada” do Serviço Social”

Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019

Eixo: Política social e Serviço Social.

Sub-eixo: Ênfase em Gestão.

O PROCESSO DE DESMONTE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CIDADE DE SÃO PAULO

Viviane Elisabeth Diniz da Silva¹
Selma de Andrade Amaral²

Resumo: Este artigo apresenta uma reflexão sobre a trajetória da Política de Assistência Social, sua instituição como política de Estado e proteção social, bem como o atual processo de desmonte na cidade de São Paulo. Apresenta breve contextualização da Política de Assistência Social, e como a redução do orçamento da Assistência Social interrompe a garantia de direitos e amplia as desigualdades sociais.

Palavras-chave: Política Social, Assistência Social, Direitos, Neoliberalismo.

Abstract: This article presents a reflection on the trajectory of the Social Assistance Politics, its institution as a State politics and social protection, as well as the current dismantling process in the city of. It presents a brief context of the Social Assistance Politics, and how the reduction of the social assistance budget interrupts the guarantee of rights and widens social inequalities

Keywords: Social Politics, Social Assistance, Rights, Neoliberalism.

INTRODUÇÃO

Este artigo aborda a trajetória histórica da Política de Assistência Social e o atual processo regressivo desta política pública, que coloca em risco os fundamentos do Sistema Único da Assistência Social numa conjuntura de avanço das contrarreformas neoliberais, ameaça à democracia e de redução dos direitos.

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma nova concepção para a Assistência Social, incluindo-a na esfera da Seguridade Social, instituindo um padrão de proteção social afirmativo de direitos que superasse as práticas assistencialistas e clientelistas, além do surgimento de novos movimentos sociais objetivando sua efetivação.

No período Pós-Constituição, as inspirações neoliberais interferem nas ações do Estado na área social, uma vez que para regulamentar os princípios contidos era necessário aprovação de leis que se confrontavam com as forças conservadoras. Assim, as políticas

¹ Professor com formação em Serviço Social. Universidade Nove de Julho. E-mail: <selmaaa@uninove.br>.

² Professor com formação em Serviço Social. Universidade Nove de Julho. E-mail: <selmaaa@uninove.br>.

sociais assumem características compensatórias e seletivas, havendo desresponsabilização do Estado na gestão das demandas sociais. Em 1993, com a sanção da Lei Orgânica da Assistência Social, a Assistência Social é definida política pública, dever do Estado, instituindo um sistema de gestão descentralizado e participativo.

Em 2003, a partir da instituição da Política Nacional da Assistência Social, grandes avanços foram obtidos, alterando o padrão de distribuição de renda no país. Foram construídos dispositivos pertinentes a uma política pública estatal, com provisão de seguranças tipificadas e padronizadas em equipamentos públicos estatais e referenciados nos territórios mais desiguais.

Na cidade de São Paulo o processo de implementação da Política da Assistência Social ocorreu antes da aprovação da PNAS e do SUAS. Apesar dos avanços que foram conquistados nos governos 2001-2003 e 2013-2016, são visíveis as tendências regressivas e a retirada de direitos dos usuários da Assistência Social por meio de uma agenda de cortes de investimentos sociais e desmonte do Sistema de Único de Assistência Social (SUAS).

BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Dentre os diversos direitos sociais ampliados a partir da Constituição Federal de 1988, destaca-se a Seguridade Social, que representa a fusão das políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social e tem por objetivo, ampliar a proteção social e assegurar o acesso a todos os cidadãos. De acordo com Simões (2014, p.186)

A Constituição institui a Assistência Social como política de Estado e, portanto, como direito social (art. 6º da CF), sob o princípio da universalidade do acesso, com a finalidade de inserir a população no sistema de bem-estar brasileiro. Tem por pressuposto o reconhecimento institucional da legitimidade das demandas de seus beneficiários e usuários, no contexto da Assistência Social. Define-se assim como política de proteção social, articulada com as demais políticas de garantia dos direitos sociais.

Cabe ressaltar que a Assistência Social foi um instrumento demandado pelo Estado para dar respostas às múltiplas expressões da questão social.

A Questão social é apreendida como *o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade* (IAMAMOTO, 2005, p.27)

Esse conceito vem ao encontro do art. 203 da Constituição Federal (1988), que define que “a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar”, tendo a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS-(1993), como um marco de grande importância na

área de Assistência Social, visando à garantia de acesso aos serviços públicos e a proteção social a todos os cidadãos. A LOAS introduz um novo significado a Assistência Social, como política pública de seguridade social, dever do estado e direito do cidadão.

O art.1º da LOAS conceitua:

A Assistência Social, 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.

No ano de 1994, ocorreu a Primeira Conferência da Assistência Social, a qual teve como objeto de debate a construção da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Já no ano de 1997, ocorreu a Proposta Preliminar para a Construção da PNAS, sendo criada a Primeira NOB que, segundo Simões (2014, p. 313) instituiu a Assistência Social como um sistema descentralizado.

Neste ano de 1997 o CNAS aprovou a Norma Operacional Básica – NOB, que instituiu a assistência como um sistema descentralizado e participativo, ampliou o âmbito da competência dos governos federal, estadual e municipal e regularizou sobre a exigência da LOAS de os municípios instituírem conselhos, políticas e seus respectivos planos para receberem os recursos federais.

No ano de 2003 ocorreu a IV Conferência da Assistência Social e a aprovação do SUAS e em novembro de 2004 houve a aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (Resolução n.145, de 15/10/2004).

A PNAS visa garantir os mínimos sociais à população brasileira, assegurando direitos sociais aos cidadãos que se encontram em situação de risco, estabelecendo articulação com as demais políticas setoriais na mesma área e identificando o conjunto de direitos sociais a serem afeiçoados.

A partir da aprovação da Política Nacional de Assistência Social, foi possível a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) por meio da Resolução 130, de 15/07/2005.

Em 2009, foi aprovada a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS n.109/2009), organizados por meio de níveis de complexidade, sendo eles divididos em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

Em relação à proteção básica, a Política Nacional de Assistência Social tem como objetivos (2004, p. 33):

[...] prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza,

privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras.

A proteção básica é operacionalizada pelo Centro de Referência de Assistência Social – CRAS³, que de acordo com a Política Nacional de Assistência Social (2004, p. 39):

O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de Assistência Social.

Cabe ao CRAS assegurar as condições fundamentais para que esses indivíduos desenvolvam suas capacidades, superando a situação de vulnerabilidade social, articulando programas e serviços.

A Proteção Social de Média Complexidade abrange serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (PAEFI) que de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2014, p.30) é um:

Serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social.

A principal finalidade deste serviço é recuperar os vínculos rompidos, detectando os diversos tipos de violação de direitos e violência⁴ e através de um trabalho contínuo com toda a família, finalizar o ciclo de violação de direitos que os sujeitos vivenciaram ou vivenciam e garantir o acesso a todos os serviços públicos de acordo com a necessidade. Outro serviço no âmbito da proteção social especial de média complexidade é

³ O CRAS em resumo, desenvolve as seguintes ações principais junto à população em situação de risco:

- apoio social às famílias;
- fortalecimento dos vínculos infrafamiliares;
- fortalecimento da convivência comunitária e de desenvolvimento do sentido de pertencimento às redes microterritoriais;
- informação, orientação e encaminhamento, com os receptivos acompanhamentos;
- implementação dos serviços, programas, projetos e benefícios da rede de proteção social básica e especial de assistência e das demais políticas públicas e sociais dos usuários beneficiários (Simões, 2014, p.343).

⁴ Famílias e indivíduos que vivenciam violações de direitos por ocorrência de: (2014, p.29)

- Violência física, psicológica e negligência;
- Violência sexual: abuso e/ou exploração sexual;
- Afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção;
- Tráfico de pessoas;
- Situação de rua e mendicância;
- Abandono; - Vivência de trabalho infantil;
- Discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia;
- Outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações/submissões a situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impedem de usufruir autonomia e bem estar;
- Descumprimento de condicionalidades do PBF e do PETI em decorrência de violação de direitos.

o Serviço Especializado em Abordagem Social que, de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2014, p.31), é um:

Serviço ofertado, de forma continuada e programada, com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras. Deverão ser consideradas praças, entroncamento de estradas, fronteiras, espaços públicos onde se realizam atividades laborais, locais de intensa circulação de pessoas e existência de comércio, terminais de ônibus, trens, metrô e outros. O Serviço deve buscar a resolução de necessidades imediatas e promover a inserção na rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas na perspectiva da garantia dos direitos

A finalidade deste serviço é identificar no território crianças e adolescentes vítimas do trabalho infantil, a fim realizar uma intervenção a partir de um trabalho de superação da realidade diagnosticada com a família promovendo, assim, a reinserção familiar, a cidadania e o acesso aos serviços públicos.

Já no serviço de Proteção Social Especial – Alta Complexidade, se enquadra o Serviço de Acolhimento Institucional, que de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2014, p.44):

Acolhimento em diferentes tipos de equipamentos, destinado às famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral. A organização do serviço deverá garantir privacidade, o respeito aos costumes, às tradições e à diversidade de: ciclos de vida, arranjos familiares, raça/etnia, religião, gênero e orientação sexual.

O Serviço de Acolhimento, em algumas situações, é provisório e abrange crianças de ambos os sexos que se encontram em situações de vulnerabilidade e rompimento de vínculos familiares. As crianças e adolescentes são encaminhadas para acolhimento institucional, pois a família não consegue por vários motivos cuidar. Vale ressaltar que este serviço não é apenas para crianças e adolescentes, mas também para idosos, mulheres entre outras que estejam em situações de risco⁵.

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CIDADE DE SÃO PAULO: DA IDEALIZAÇÃO AO DESMONTE

O processo de consolidação da Política da Assistência Social na Cidade de São Paulo aconteceu mesmo antes da aprovação da PNAS e do SUAS.

⁵Acolhimento institucional:

- ✓ Para crianças e adolescentes: - Casa-Lar; - Abrigo Institucional;
- ✓ Para adultos e famílias: - Abrigo institucional; - Casa de Passagem;
- ✓ Para mulheres em situação de violência: - Abrigo institucional;
- ✓ Para jovens e adultos com deficiência: - Residências inclusivas;
- ✓ Para idosos: Casa-Lar; - Abrigo Institucional (Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI).

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Ininterrupto (24 horas).

Foi na gestão municipal de 2001/2004, da prefeita Marta Suplicy e da Secretária da Assistência Social Aldaíza Sposati, que a cidade começou a dar os primeiros passos para a construção da Política Municipal de Assistência Social.

Neste período, a gestão municipal, tipificou os serviços de acordo com as complexidades previstas no SUAS e também passou a firmar convênios de parcerias com as Organizações Sociais da Sociedade Civil (OSC) de forma transparente e com clareza dos papéis de cada um dos parceiros.

Posteriormente, nas gestões de 2005/2008 – José Serra e Gilberto Kassab e 2009/2012 – Gilberto Kassab, a Política de Assistência Social na Cidade de São Paulo sofreu uma estagnação em termos de investimentos, sendo que os serviços criados na gestão anterior foram sucateados, sem grandes avanços e obedecendo a lógica do avanço neoliberal, em que o direito à Assistência Social fica em segundo plano.

Já na gestão 2013/2016 – Fernando Haddad, de acordo com os dados do Plano Municipal de Assistência Social, no ano de 2013 os números de serviços de proteção básica passaram de 762 para 773, com 182.145 beneficiários e os serviços de média e alta complexidade passaram de 400 para 405, com 40.819 beneficiários, totalizando 222.964 beneficiários.

Ainda em relação à gestão Haddad, 270 famílias foram inseridas no Cadastro Único de Assistência Social (CadÚnico) e 80 mil famílias cadastradas no Bolsa Família⁶, porém é possível afirmar, que apesar dos esforços, a gestão pouco avançou em termos de ampliação de serviços e atendimentos na área de Assistência Social.

O Plano Municipal de Assistência Social (PLAS) 2018/2021 expõe que no ano de 2018 foram atendidas 225.886 pessoas nos serviços socioassistenciais na Cidade de São Paulo.

No entanto, ainda no ano de 2017 foi possível acompanhar um processo de desmonte das políticas sociais em geral e especialmente na área da Assistência Social, provocando a desqualificação dos serviços prestados e fechamento de unidades de parceiros conveniados, com ênfase para os atendimentos à população em situação de rua.

A portaria nº 41, de 21/07/2017 estabeleceu o fechamento de serviços de acolhimento para a população em situação de rua no período da manhã, o que resultou no fechamento de vários serviços e na demissão de aproximadamente 400 profissionais da Assistência Social.

⁶ Segundo documento de avaliação da gestão (2017)

No início de 2019, já na gestão do vice-prefeito Bruno Covas⁷, houve um corte de verba na Secretaria de Assistência Social no montante de 240 milhões e resultou no pedido de demissão do Secretário José Castro. Em entrevista à Folha de São Paulo de 28/03/2019, o Secretário afirmou que “Não acredito que seja possível a manutenção da rede socioassistencial com um corte da ordem de R\$ 240 milhões. Mantido o corte, a precarização vai acontecer”.

Como resultado desse corte de verba, em 21/02/2019 foi publicado o decreto nº 58.636, que determinou a renegociação de contratos de Assistência Social com as ONGs para que haja redução orçamentária.

Segundo o jornal G1 de 18/06/2019, “O Fórum da Assistência Social da Cidade de São Paulo (FAS-SP), que reuniu dados junto às 120 organizações sociais afetadas, estima que pelo menos 4.800 vagas nos serviços de Assistência Social da capital paulista já foram cortadas”.

Os serviços mais afetados por essa medida foram os Centros da Criança e do Adolescente (CCA), que atendem crianças de 6 a 14 anos no contra turno escolar, seguidos pelos Núcleos de Convivência de Idosos (NCI), que promovem atividades com maiores de 60 anos, e pelos Centros de Convivência Intergeracional (CCInter), que oferecem atividades socioeducativas para crianças, jovens, adultos e idosos.

A lógica neoliberal de desresponsabilização e minimização do Estado têm provocado o desmonte da Assistência Social na Cidade de São Paulo e um retrocesso nos direitos da população mais vulnerabilizada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação da Política da Assistência Social em sua trajetória trouxe avanços significativos nos planos normativo-jurídicos, políticos e técnicos construídos na esfera do Estado.

Na cidade de São Paulo a Política de Assistência Social, foi possível observar que nos períodos de 2001-2003, 2013-2016, o direito à Assistência Social foi reconhecido e implementado um modelo de sistema público de gestão para a garantia das seguranças relacionadas à função de proteção, vigilância socioassistencial e a defesa de direitos.

Nos últimos anos temos observado o avanço do neoliberalismo com a redução do orçamento da Assistência Social e desmonte dos sistemas estatais. Isto nos remete a

⁷ O prefeito João Dória assumiu o cargo de Governador, após o pleito de 2018.

importância do fortalecimento da Assistência Social na agenda de lutas por uma seguridade social pública, redistributiva, universal e democrática.

A redução dos investimentos na área de proteção social nos remete para o grande retrocesso que está sendo imposto no orçamento para o SUAS, o que inviabilizará o funcionamento de toda a rede de Assistência Social, com o aprofundamento da desigualdade social e aumento da pobreza e violência.

Diante deste cenário, as organizações de trabalhadores (as), os movimentos sociais, frentes nacionais, organizações em defesa da Assistência Social, se mobilizam contra a destruição do sistema de proteção social brasileiro, e lutam para a recomposição dos recursos para a Assistência Social e defesa do SUAS.

REFERÊNCIAS

BEHRING. E.R.; BOSCHETTI, I. Política Social: fundamentos e história. IN: **Capitalismo, Liberalismo e origens das Política Social**. São Paulo, 2011. Editora Cortez. Vol. 2. Ed.9º. BOMFIM. SAMIA. **Não ao desmonte da Assistência Social. SUAS RESISTE!**, disponível em <https://samiabomfim.com.br/blog/suas-resiste/aceso> em 07/06/2019

LAURELL. A.V. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, A.V, (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 2. ed. São Paulo: Editora Cortez; CEDEC.

Lei Orgânica da Assistência Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm / acesso em 07/06/2019.

FONSECA VENTURA DOS SANTOS, Andréa, et.al. **O desmonte da Assistência Social brasileira no governo Temer**. Convención Internacional de Salud, Cuba Salud 2018.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. A Questão Social no Capitalismo. 2. ed. **Temporalis**, Brasília: Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS, 2004.

_____. **O Serviço Social na Contemporaneidade: Trabalho e Formação Profissional**. 8. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

Política Nacional de Assistência Social / PNAS /2004 – Norma Operacional Básica – NOB / SUAS disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf.

PEREIRA, P. A. **A questão social e as transformações das políticas sociais**: respostas do Estado e da sociedade civil. Brasília: UnB, 2000.

SIMÕES. C. Curso de Direito do Serviço Social. In: A SEGURIDADE SOCIAL. São Paulo, 2014, v.3

TIPIFICAÇÃO Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em:
<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/pdf>. Acesso em: 7 jun. 2019.

YAZBEK. C.M. Estado e políticas sociais. **Praia Vermelha**, 2008. Disponível em:
[http://s3.amazonaws.com/academia.edu/documents/](http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/) . Acesso em: 5 jun. 2019.