



XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales  
de Investigación y Debate

# DISCURSOS REPRESENTACIONES

SOBRE EL MUNDO RURAL LATINOAMERICANO DE LOS SIGLOS XX Y XXI

7, 8 y 9 de junio de 2017

## Assistência Social no espaço rural: particularidades no Brasil

Solange Emilene Berwig<sup>1</sup>  
Gissele Carraro<sup>2</sup>

### Introdução

Para apresentar a política de assistência social no Brasil rural, é preciso antes, situar o leitor sobre as características do território brasileiro, a fim de demonstrar a dimensão do espaço geográfico e a diversidade cultural que torna o País tão singular. O Brasil é considerado um país de dimensões continentais, com seus mais de oito milhões de quilômetros quadrados, apresenta um meio natural amplo e heterogêneo, bem como uma diversidade no campo cultural. (PENA, 2017).

O Brasil possui um espaço geográfico dotado de muitas riquezas naturais, o bioma<sup>3</sup> e clima do país possuem características bem definidas e diferenciadas em decorrência das distâncias. O espaço geográfico se divide<sup>4</sup> entre biomas e climas que vão de tropicais a semiáridos, é mister afirmar, que em vista das condições climáticas e da composição territorial, se colocam desafios muito particulares as populações dos diferentes territórios. Em se tratando do meio rural esses desafios são ainda maiores, em

<sup>1</sup> Assistente Social. Mestre em Serviço Social. Doutoranda em Serviço Social na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC/RS. Bolsista CAPES. Professora do Curso de Serviço Social na Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA. Email: solangeberwig@hotmail.com.

<sup>2</sup> Assistente Social. Doutora em Serviço Social. Pós-doutoranda em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC/RS. Bolsa CAPES. Email: gissele.carraro@puers.br.

<sup>3</sup> É o conjunto de vida vegetal e animal, constituído pelo agrupamento de tipos de vegetação contíguos e que podem ser identificados em nível regional, em condições geológicas e de climas semelhantes.

<sup>4</sup> Os biomas identificados pelo IBGE são a Amazônia, Caatinga, Pantanal, Serrado, Biomas costeiros, Mata Atlântica e Campos Sulinos. (IBGE, 2017).



XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales  
de Investigación y Debate

# DISCURSOS REPRESENTACIONES

SOBRE EL MUNDO RURAL LATINOAMERICANO DE LOS SIGLOS XX Y XXI

7, 8 y 9 de junio de 2017

decorrência da diversidade da produção e da variação climática, que vai de longas estiagens até grandes cheias. (PENA, 2017).

Além das questões de natureza geográfica, o país tem também, uma diversidade socio cultural, que se expressa pela linguagem regionalizada, tradições, costumes, culinária, religião, modelos de organização familiar, entre outros. Todos estes elementos, constituem a diversidade do país no que diz respeito a dimensão da vida social. Diversidade que é riqueza, no entanto, também coloca no cenário das políticas sociais, um grande desafio em função das diferenças e desigualdades regionais, e diferentes tamanhos de município e densidade populacional.

Cabe destacar ainda, que as colônias de Portugal, como é o caso do Brasil, construíram-se de maneira desigual, criando uma sociedade dividida, de senhores e escravos, livre e não livres, brancos e não brancos, dos obrigados a pagar imposto e os isentos. Essa lógica de sociabilidade imprimiu no País uma sociedade baseada no princípio do privilégio e não da igualdade ou liberdade, formaram-se latifúndios sem investimento, utilização irracional e injusta da riqueza. (VIEIRA, 2004).

A desigualdade, própria do modo de produção capitalista, pode ser facilmente percebida na divisão social do espaço, tanto urbano quanto rural. Neste estudo, interessa a compreensão da constituição do espaço rural. O Brasil rural tem uma estrutura fundiária desigual. Além dos grandes latifúndios, outros indicadores apontam elementos de atenção para a população do meio rural, como, menos anos de escolaridade, existencia de trabalho escravo, desigualdade de gênero, insegu

rança alimentar, conflito social – disputas pela terra, em decorrência de uma reforma agrária não efetiva. (IBGE, 2015). O acompanhamento do IBGE<sup>5</sup>, tem sido fundamental para o monitoramento das demandas do meio rural, com dados estatísticos mais próxima às demandas desses grupos, observando os recortes territoriais.

<sup>5</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.



XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales  
de Investigación y Debate

# DISCURSOS REPRESENTACIONES

SOBRE EL MUNDO RURAL LATINOAMERICANO DE LOS SIGLOS XX Y XXI

7, 8 y 9 de junio de 2017

O território é sem dúvida uma dimensão essencial na compreensão da diversidade e das demandas do rural, o estudo do território como categoria de análise vem sendo destacada como prioritária para os estudiosos da ruralidade. Considerando o conjunto de elementos aqui postos sobre a diversidade e as características do território brasileiro, pensar ações de intervenção, em quaisquer que sejam as políticas públicas, requer situar no contexto territorial essas variáveis. (KRAEMER, 2006).

Ainda, é imperioso definir que, embora, o contexto geográfico faça parte da contextualização territorial, este não se limita a essa dimensão, pensar o planejamento de ações para políticas públicas, requer ampliar o conceito de território. Para isso, pactua-se e se utiliza o conceito de território como a dimensão do “chão do exercício da cidadania”, como vida ativa da população no espaço, onde se vivenciam as relações sociais, de vizinhança, solidariedade e poder. (KOGA, 2011, p. 33).

[...] o território diz respeito não somente aos aspectos objetivos da realidade vivida pelas populações, mas envolve igualmente sua dimensão subjetiva, que aparece de forma também concreta através das manifestações de sofrimentos, desejos, expectativas, etc. (KOGA, 2011, p.40).

Então, se o território é constituído por este conjunto de elementos, logo utilizar essa concepção para a política de assistência social, requer contemplar nas ações, as dimensões de vida dos sujeitos nas suas relações, contexto político, social e geográfico. Não é possível, transpor ações de atenção elaboradas para o meio urbano para o rural, justamente por considerar que são meios e formas de vida, distintos, constituídos por aspectos materiais e imateriais do cotidiano da população.

Assim, pensar a política de assistência social para o meio rural – que atenda às necessidades da população e contribuir para a redução das desigualdades e de assegurar proteção social para todos os (as) cidadão (ãs) que dela necessitarem – requer compreender a diversidade desse espaço territorial, como é formado, dinâmica, as experiências e vivências cotidianas dos sujeitos sociais que o constituem. Para o



XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales  
de Investigación y Debate

# DISCURSOS REPRESENTACIONES

SOBRE EL MUNDO RURAL LATINOAMERICANO DE LOS SIGLOS XX Y XXI

7, 8 y 9 de junio de 2017

trabalho dos gestores e das equipes técnicas na organização, gestão e operacionalização da assistência social a categoria território representa importante elemento para a consolidação da assistência social na ótica do SUAS, “dando continuidade ao inaugurado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social de 1993” (KRAEMER, 2013, p.119).

A dimensão territorial torna-se crucial no processo de leitura de uma determinada realidade social, uma vez que possibilita aos responsáveis e operadores das políticas públicas fundamentarem as tomadas de decisões, subsidiando as atividades de planejamento, organização e execução de ações desenvolvidas pela gestão e pelos serviços, bem como produzir e disseminar informações que contribuam para a efetivação do caráter preventivo, protetivo e proativo da assistência social. Outrossim, a caracterização do território, com referência em totalidades, traz elementos que contribuem para apreensão da realidade urbana e rural – processos, dinâmicas e determinações que configuram as diferentes e complexas situações vivenciadas pelos indivíduos sociais – e nelas identificar as necessidades e demandas por proteção social de assistência social que devem ser priorizadas em face do que essa política pública intervém.

Desse modo, apresenta-se nos próximos itens as concepções e os significados atribuídos e construídos sobre a assistência social no Brasil, a organização e gestão da assistência social na ótica do SUAS, bem como o conjunto de ações desenvolvidas por essa política pública de assistência social, incluindo a atenção igualitária e equânime aos cidadãos e às cidadãs do meio urbano e rural aos serviços, programas, projetos e benefícios operados pela área.

## **1 ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: CONCEPÇÕES E SIGNIFICADOS ATRIBUÍDOS E CONSTRUÍDOS**



XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales  
de Investigación y Debate

## DISCURSOS REPRESENTACIONES

SOBRE EL MUNDO RURAL LATINOAMERICANO DE LOS SIGLOS XX Y XXI

7, 8 y 9 de junio de 2017

Para compreender como a assistência social configura-se na atualidade, sob o estatuto de política social pública<sup>6</sup>, exige ter presente a identidade construída e a ela atribuída em seu processo de conformação histórica no Brasil, tendo em vista que a Constituição de 1988 é considerada um divisor de águas fundamental, demarcando e qualificando seu conteúdo, os componentes de seu devir a ser. Contudo,

efetivamente, até hoje a assistência social é um fenômeno predominantemente apreendido e descrito pelas suas manifestações fenomênicas, sem a necessária mediação com formas mais elaboradas de abstração teórica ancoradas em evidências empíricas. Em vista disso, quase nunca ela é considerada pelo que é, mas pelo que aparenta ser ou o pelo tradicional (mau) uso político que fazem dela, onde estão ocultas as relações de poder, de antagonismos e reciprocidades sócio-econômicas de difícil visualização e decodificação. Assim, a assistência social converteu-se numa palavra cristalizada (e não num conceito), que encerra conotações desagradáveis ou incômodas para quem quer fazer ‘coisa séria’. (PEREIRA, 1996, p. 16).

Das aproximações iniciais que devem ser empreendidas para a apreensão da assistência social, é indispensável ter clareza que muito dessas interpretações tem a ver com as diversas concepções e formas de organização e gestão historicamente por ela assumidas pelos países periféricos e centrais. Do mesmo modo, é necessário levar em conta sua gênese e seu vínculo orgânico associado à caridade, ajuda aos pobres, filantropia, beneficência, ao primeiro-damismo – que, guardadas as particularidades de cada contexto, possuem características similares e/ou aproximações.

Com relação ao trato analítico-conceitual e formas de operacionalização da assistência social, verifica-se que não há consenso em âmbito internacional, tampouco

<sup>6</sup> Diz respeito à “[...] *política de ação* que visa, mediante esforço organizado e pactuado, atender necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea, e requer deliberada decisão coletiva regida por princípios de justiça social, que, por sua vez, devem ser amparados por leis impessoais e objetivas, garantidoras de direitos” (PEREIRA, 2008, p. 171-172). E a política social “[...] é uma espécie de gênero de política pública [...] que [requerer] a participação ativa do Estado, sob controle da sociedade, no planejamento e execução de procedimentos e metas voltados para a satisfação de necessidades sociais”. (PEREIRA, 2008, p. 173).



XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales  
de Investigación y Debate

# DISCURSOS REPRESENTACIONES

SOBRE EL MUNDO RURAL LATINOAMERICANO DE LOS SIGLOS XX Y XXI

7, 8 y 9 de junio de 2017

regional. Na América Latina, tal diferencialidade pode ser identificada em documentos oficiais e nos desenhos político-programáticos da assistência social, quais sejam: setor (ou política pública setorial, de cunho social), serviços sociais de direito (a exemplo da saúde e educação), programa/benefício (de “enfrentamento” à pobreza e de transferências de renda condicionadas), política de proteção social não contributiva, política integrante do sistema de seguridade social. Assim, pode-se dizer que “[...] não existe um modelo único de assistência social [...]” (PEREIRA, 1996, p. 20).

Soma-se a isso, o fato do termo composto assistência social ser associado e/ou qualificado com *pejorativa conotação* (PEREIRA, 1996), constituindo-se em um tema que possui

[...] forte estigma desde sua nomenclatura. É interessante notar, porém, que muitos sugerem a mudança do seu nome para promoção, desenvolvimento, ação, inclusão, inserção, sempre apostos ao termo social. Chegam até, a realizar a mudança da nomenclatura ‘assistência social’ no órgão ou organização em que tem autoridade de gestão, mas não alteram seus procedimentos. Considero que são as heranças nos procedimentos da assistência social que devem ser rompidas e resignificadas sob novo paradigma, e não propriamente sua nomenclatura. (SPOSATI, 2007, p. 437).

Embora não se trate apenas de uma questão de nomenclatura, como a própria autora refere, mas que congrega elementos histórico-estruturais, de cunho ideopolíticos e técnico-operacionais, é imperativo o esforço de conceituar e explicitar os significados dos termos que formam a palavra composta em questão (assistência + social) para, posteriormente, situá-la na sociedade capitalista brasileira. Em sentido geral, do latim *assistentia*, significa “ato de assistir”, “ajuda”, “amparo”, “socorro”, “auxílio”, “apoio”, “serviço”, “intervenção”, etc. (AULETE, 2011, p. 161). E o termo social? Advém de *socialis*, refere-se à “sociedade ou ao conjunto dos cidadãos a eles pertencentes”, à “posição dos indivíduos e seus grupos na sociedade como um todo (classe/organização social)”, “que interessa a toda sociedade” (AULETE, 2011, p. 1274). Para além das definições explicitadas é imperativo trazer à tona outros sentidos atribuídos a palavra composta assistência social. No que tange ao social, pontua-se que este



XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales  
de Investigación y Debate

# DISCURSOS REPRESENTACIONES

SOBRE EL MUNDO RURAL LATINOAMERICANO DE LOS SIGLOS XX Y XXI

7, 8 y 9 de junio de 2017

[...] não significa benesse da sociedade em promover a assistência. É social por dizer respeito a uma forma de se constituir em sociedade, nas relações sociais. Com isto, o social recebe uma conotação coletiva e não individualizante. E este coletivo se dá enquanto identidade de vivência de espoliação, de ‘carência’ e de necessidade de subsistir. (SPOSATI, *et al* 2008, p. 64).

Como se pode perceber, não está embutido no significado do termo “social”, tampouco nos sinônimos da “assistência” uma concepção ou significado pejorativo. O que configura a “assistência” como algo negativo é: i) o fato dela remeter para uma determinada prática social, denominada assistencialismo, constituidora e reiteradora da subalternidade (OLIVEIRA; CARRARO, 2015); ii) a sua “[...] estreita associação com a pobreza absoluta e com formas emergenciais de atendê-la” (PEREIRA, 1996, p. 40) historicamente operadas por associações e/ou fundações atreladas às organizações religiosas de credos diversos e pelo Estado; iii) algum tipo de ação voltada para os “pobres”, os “miseráveis”, os “desamparados”, os “necessitados”, os “vulneráveis”, “excluídos” – designações que os fixam na sociedade, a partir do lugar que ocupam nas relações sociais de classe –, com suas demandas atomizadas e uma posição de subalternidade e culpabilização pela sua condição de vida (YAZBEK, 2009).

Assim, ainda é recorrente identificar os termos *assistência* e *assistência social* como “[...] um ato uniforme, mecânico, espontaneísta e pontual (ou provisório), movido pela urgência pragmática de preencher paliativamente lacunas deixadas pelo processo desigual de bens, serviços e direitos numa sociedade dividida em classe” (PEREIRA, 1996, p. 16). Isso posto, antecede a conceituação e caracterização da assistência social no Brasil, o exame dos significados construídos e atribuídos para a expressão assistência.

O termo “assistência social”, comumente, tem sido associado e/ou empregado como sinônimo de assistencial/assistência, referindo-se à assistência de algo ou alguém, que fornece algum tipo de assistência, auxílio, ajuda, etc. Por exemplo: assistência



XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales  
de Investigación y Debate

## DISCURSOS REPRESENTACIONES

SOBRE EL MUNDO RURAL LATINOAMERICANO DE LOS SIGLOS XX Y XXI

7, 8 y 9 de junio de 2017

religiosa, assistência aos desamparados, assistência à família, assistência à pessoas com câncer, assistência aos índios, assistência aos presos, assistência materno-infantil; assistência jurídica, assistência judiciária, assistência técnica, assistência financeira, assistência pública, assistência médica, hospitalar e educacional gratuita, etc.

E, no âmbito das políticas públicas, de corte social e econômico, há presença da assistência e do assistencial em suas ações no atendimento de algumas demandas e isso não significa que se configurem meramente em assistencialismo. A *assistência* e o *assistencial* podem revelar-se como mecanismo, “ao mesmo tempo, [de] exclusão e inclusão aos bens e serviços prestados” (SPOSATI *et al* 2008, p. 64). À medida que torna possível o acesso a determinadas atenções executadas e prestadas por dada política pública, pode restringir sua intencionalidade para o imediato ou ampliar seus fins para impulsionar as lutas da população em prol da ampliação do acesso e da cobertura de demandas e necessidades sociais. Exemplos: assistência à saúde (saúde), assistência estudantil (educação), assistência técnica rural (agricultura), etc.

Além disso, o vocábulo “assistência social” é tratado como sinônimo das expressões *assistencialismo/assistencialista*, que alude a um tipo de prática social efetuada por leigos, religiosos, filantropos, primeiras-damas, em instituições públicas e privadas, nos diversos países do mundo, em diferentes períodos históricos para “[...] reduzir minimamente a miséria que geram e para perpetuar o sistema de exploração. [...] A sua essência sempre foi a mesma; [...] oferecer algum tipo de alívio para relativizar e travar o conflito [...]”. (ALAYÓN, 1995, p. 48). Contrário à perspectiva de consolidação de direitos, tudo é tratado na ótica do favor, da doação, da benesse, sendo empregados mecanismos seletivos no atendimento às demandas e necessidade sociais, dirigindo-se aos “pobres”, “fracos” e “destituídos” e transformando os sujeitos em dependentes, apadrinhados, devedores.

Outro aspecto que se coloca na tentativa de explicitar a atual configuração da assistência social no Brasil é seu processo histórico de conformação, que vai de práticas



XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales  
de Investigación y Debate

# DISCURSOS REPRESENTACIONES

SOBRE EL MUNDO RURAL LATINOAMERICANO DE LOS SIGLOS XX Y XXI

7, 8 y 9 de junio de 2017

sociais assistencialistas e tuteladoras até ser reconhecida pelo aparato legal<sup>7</sup> como direito social e dever do Estado, bem como constituir-se em política social pública e componente da seguridade social. É fundamental ter presente que a assistência social, tal como se encontra constituída a partir de 1988, não está livre de sofrer as influências da cultura política brasileira, impregnada na estrutura da sociedade e expressa em todas as esferas da vida social, por meio do patrimonialismo, clientelismo e personalismo, dentre outros. Traços esses, continuamente (re) produzidos, até os dias atuais, via assistencialismo e primeiro-damismo, traduzidas em ações emergenciais, pontuais e afetas ao campo da caridade, da benemerência, da filantropia. O que, sem dúvida, se coloca em um entrave central para a consolidação da assistência social como política de direito.

Portanto, isso exige a construção de mecanismos e estratégias de resistência frente à cultura política conservadora, no sentido de operar novas perspectivas na política pública de assistência social. Implica, pois, uma nova forma de conceber e gerir esta política pública alicerçada de direitos. Significa suplantar seu traço histórico, a “[...] percepção estreita de assistência social [que] deverá ser a precondição para se obter qualquer avanço institucional e político [...]. Isso significa trabalhar a assistência social dentro de uma perspectiva mais larga e de repensá-la à luz dos avanços mais gerais [...]” (PEREIRA, 1996, p. 69).

Desse modo, para compreender o atual desenho político-programático da assistência social é condição indispensável efetuar uma descrição analítica interpretativa

<sup>7</sup> “Pereira (1996) traz duas classificações internas ao que aqui se denomina de aparato legal: disposições declaratórias de direito e disposições assecuratórias de direito. A primeira diz respeito à Lei maior, tendo-se como exemplo a Constituição Federal/1988. A segunda refere-se às leis complementares, tendo-se como exemplo, as leis orgânicas, com função ‘[...] dar vida e concretude ao direito proclamado [pela lei maior – ou disposição declaratória] [...]’ (PEREIRA, 1996, p. 10, complemento entre colchetes nosso) [...]. Além das disposições declaratórias de direito e das disposições assecuratórias de direito, acrescenta-se as normativas – como as normas operacionais e as políticas nacionais, a tipificação dos serviços – e as orientativas – tais como, as orientações técnicas. As normativas e orientações estabelecem regramentos e direções no que refere-se à operacionalização”. (ANUNCIAÇÃO, 2011, p. 12-13, grifo da autora).



XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales  
de Investigación y Debate

## DISCURSOS REPRESENTACIONES

SOBRE EL MUNDO RURAL LATINOAMERICANO DE LOS SIGLOS XX Y XXI

7, 8 y 9 de junio de 2017

sobre as concepções e os significados que a informam como política pública – efetuada nesse item do artigo. Para além das sucessivas aproximações conceituais empreendidas, aporta-se aqui a definição do aparato legal.

Art. 1º 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. (BRASIL, LOAS, 1993).

Importante lembrar que a assistência social, introduzida na agenda política brasileira, ganha estatuto de política pública a partir de 1988 quando é inscrita na Constituição Federal, nos artigos 203 e 204, como política de seguridade social, ao lado da previdência social e saúde. Contudo, passa a ter regulamentação própria em 1993, cinco anos pós Constituição, com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) que define objetivos, princípios, diretrizes, forma de organização e a gestão das ações sob a ótica de um sistema descentralizado, com participação popular e financiado pelo Estado. Merece destacar também, que ela possui caráter não contributivo, ou seja, “não estabelece condições ou contrapartidas no seu processamento”. (PEREIRA, 2007, p. 26). Dito de outro modo, a oferta de serviços, programas, projetos benefícios e transferência de renda deve ser efetuada sem exigência de qualquer forma de contribuição ou pagamento direto, para todos que dela necessitarem.

Deve-se observar, portanto, que a efetivação de tais ofertas supõe ir além de conceitos, supõe a edificação de condições objetivas e concretas para sua materialização. É preciso ter claro, ainda, as possibilidades e os limites que se fazem presentes nesse processo, considerando o movimento dinâmico e contraditório da realidade social na qual se pretende intervir.

Ressalta-se, que são inegáveis os avanços obtidos na área da assistência social, desde sua incorporação na Constituição Federal de 1988, em termos de racionalidade



XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales  
de Investigación y Debate

# DISCURSOS REPRESENTACIONES

SOBRE EL MUNDO RURAL LATINOAMERICANO DE LOS SIGLOS XX Y XXI

7, 8 y 9 de junio de 2017

técnico-política e profissionalização, materializados, especialmente na última década, na produção de orientações políticas, técnicas, metodológicas e de gestão. Estas, por sua vez, incidiram na reconfiguração da gestão do trabalho e formação dos trabalhadores, na organicidade e qualificação da prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, bem como na repartição, com unidade, das funções e competências das várias instâncias federativas responsáveis pela concretização dessa política pública. Com isso, se passa para a organização e gestão da assistência social no Brasil.

## 2 Organização e gestão da assistência social na ótica do SUAS

O processo de modificações substanciais no âmbito da assistência social e as novas possibilidades concretas de ressignificação pela nova forma de concebê-la e concretizá-la é resultante de um longo proceso que se desenvolve na sociedade brasileira. Especialmente, pela estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), regulado pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004)<sup>8</sup>, Norma Operacional Básica (NOB-SUAS, 2005)<sup>9</sup> e Lei n. 12. 435, de 6 de julho de 2011<sup>10</sup>. O sentido de sistema único supõe: identidade comum; unidade e uniformidade com diversidade; organicidade; articulação. Destarte,

<sup>8</sup> Aprovada pela Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004, é um documento normativo que traz uma análise situacional (diagnóstico) de alguns aspectos da realidade social brasileira, os princípios, as diretrizes, os objetivos, os usuários, as proteções afiançadas e os eixos estruturantes do SUAS.

<sup>9</sup> Aprovada pela Resolução n. 130, de 15 de julho de 2005, é um documento normativo que disciplina a organização e gestão da assistência social para todo o território nacional, define o que é o SUAS, detalha os eixos estruturantes e princípios organizativos do SUAS, as funções dessa política pública, as seguranças sociais afiançadas, a rede socioassistencial, os serviços, os programas, os projetos e os benefícios inerentes à política de assistência social, tipos e níveis de gestão do SUAS, o papel dos entes federados e as responsabilidades das instâncias de pactuação e deliberação do sistema. Frisa-se que a NOB-SUAS de 2005 foi revogada pela Resolução n. 33, de 12 de dezembro de 2012, que aprovou a nova Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social -NOB/SUAS.

<sup>10</sup> Altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.



XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales  
de Investigación y Debate

# DISCURSOS REPRESENTACIONES

SOBRE EL MUNDO RURAL LATINOAMERICANO DE LOS SIGLOS XX Y XXI

7, 8 y 9 de junio de 2017

o SUAS introduz uma concepção de sistema orgânico, onde a articulação entre as três esferas de governo constitui-se em elemento fundamental. [...] O SUAS é constituído pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social prestados diretamente – ou através de convênios com organizações sem fins lucrativos –, por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público. (BRASIL, CapacitaSUAS VOLUME 1, 2008, p.97).

Para efetivar o sistema único com base em direitos sociais é indispensável uma mudança cultural a ser impregnada em um novo modo de apreender a assistência social, como dever de Estado, direito dos (as) cidadãos (ãs) à seguridade social, reclamável juridicamente e traduzível em política social pública devida aos sujeitos de direitos, e não mais como “[...] práticas e ações públicas ou privadas de caráter eventual, personalista e descontínuo não submetida a ética pública ou a ética do direito coletivo e social” (BRASIL, CapacitaSUAS Caderno 1, 2013, p. 14). Trata-se de um processo contraditório, em que se fazem presentes ambiguidades, limites e avanços.

Embora, no contexto conjuntural de um golpe político em curso no Brasil, esteja ganhando concretude um conjunto de medidas de privatização e desmonte de serviços e organismos estatais vinculados à área da assistência social (e outras áreas, como educação, saúde e previdência social). Assim, o *status* de política social pública conferido à assistência social encontra-se num momento político singular, situando-se numa arena de tensões e confronto de interesses antagônicos de grupos e classes sociais, onde os sentidos dessa política, sua constituição e manutenção de sua estrutura organizativa estão em disputa.

Ao adentrar na questão da organização e gestão é preciso que se tenha clareza da concepção sobre a assistência social, haja vista as marcas históricas de trato operacional, os sentidos atribuídos e recebidos ao longo dos anos. Do mesmo modo, é impreterível compreender, de forma crítica, os processos sociais em curso no país e suas repercussões na estrutura organizativa do Sistema Único de Assistência Social – SUAS



XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales  
de Investigación y Debate

## DISCURSOS REPRESENTACIONES

SOBRE EL MUNDO RURAL LATINOAMERICANO DE LOS SIGLOS XX Y XXI

7, 8 y 9 de junio de 2017

e na lógica de gerenciamento e controle das ações na assistência social em todo o território nacional.

Para além das bases instrutivas para a gestão, a assistência social apresenta em seu desenho de organização um conjunto de princípios, diretrizes e objetivos que podem ser assim definidos: “[...] os princípios fundam a doutrina geral; as diretrizes encaminham a forma, o procedimento da organização, da gestão, por conseguinte, de sua operacionalização; os objetivos contemplam os resultados que se espera alcançar”. (OLIVEIRA, CARRARO, ANUNCIAÇÃO, 2013, p. 29). Assim, entende-se que esses elementos “constituem os preceitos padrão de qualquer política pública” (OLIVEIRA, CARRARO, ANUNCIAÇÃO, 2013, p. 27). Logo, precisam ser assimilados e traduzidos no cotidiano do trabalho dos gestores e profissionais – no desenvolvimento do conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais –, de forma a garantir, com base em princípios éticos e políticos, o atendimento às demandas de proteção social de assistência social da população que a requisita.

Frisa-se que, tanto os princípios quanto as diretrizes da assistência social, são denominações que revelam-se no aparato legal, filiados a diferentes descrições, por exemplo: princípios da política pública de assistência social; princípios organizativos do SUAS; princípios éticos para a oferta da proteção socioassistencial no SUAS; princípios éticos para os trabalhadores do SUAS, entre outros. (OLIVEIRA, CARRARO, ANUNCIAÇÃO, 2013). Embora não seja possível adensar os princípios, as diretrizes e os objetivos neste estudo, coube o esforço de apresentar os principais elementos estruturantes (as diretrizes) da organização do SUAS para tratar da gestão da política pública sob a perspectiva de sistema público não contributivo, descentralizado e participativo.

Outrossim, entende-se que os princípios necessitam ser referidos, já que eles também guiam as ações da política pública de assistência social, quais sejam:



XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales  
de Investigación y Debate

# DISCURSOS REPRESENTACIONES

SOBRE EL MUNDO RURAL LATINOAMERICANO DE LOS SIGLOS XX Y XXI

7, 8 y 9 de junio de 2017

I - supremacía 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, LOAS, 1993, art. 4º, grifo nosso).

Dos princípios supracitados, destaca-se o IV, deve ser garantida a “equivalência às populações urbanas e rurais” na promoção da igualdade de direitos no acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, pelos (as) cidadãos e cidadãs. Isso indica que a assistência social deve primar por incluir tanto a população urbana, como a população rural, no acesso às ofertas prestadas nos equipamentos da política de assistência social. Esse princípio dialoga com as diretrizes estruturantes da gestão do SUAS, a descentralização e a territorialização de unidades públicas estatais e/ou o deslocamento de equipes volantes ou de unidades itinerantes para viabilizar o atendimento que assegure a atenção às demandas de proteção social que exigem a cobertura por seguranças sociais<sup>11</sup> a serem providas pela assistência social.

O processo de descentralização político-administrativa e a dimensão da territorialização das políticas públicas, adotado pós Constituição Federal de 1988, colocou para os gestores um novo modelo de organização para a assistência social e demais políticas. O caráter democrático e descentralizado aponta para um novo modelo de gestão: que se propõe a ser participativa e com controle social; com primazia da

<sup>11</sup> A proteção social de assistência social é composta pelas seguintes seguranças, afiançadas pelo Sistema Único de Assistência Social: acolhida; renda; convívio ou vivência familiar, comunitária e social; desenvolvimento de autonomia; apoio e auxílio. (BRASIL, NOB-SUAS, 2012, art. 4º).



XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales  
de Investigación y Debate

# DISCURSOS REPRESENTACIONES

SOBRE EL MUNDO RURAL LATINOAMERICANO DE LOS SIGLOS XX Y XXI

7, 8 y 9 de junio de 2017

responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social e comando único em cada esfera governamental (União, Estados, Distrito Federal e Municípios); que reconhece as entidades<sup>12</sup> e organizações privadas sem fins lucrativos como integrantes da rede socioassistencial, logo, partícipes na execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

A assistência social, ora em discussão, passa a ser gerida pelos municípios, com repasse de recursos/fundos<sup>13</sup> dos Estados e da União – processo esse denominando de cofinanciamento –, além de incluir o controle social na dinâmica das relações de gestão. Então, a municipalização é entendida como parte do processo de descentralização da gestão do SUAS, “[...] possibilita a tomada de decisão mais próxima ao local onde os problemas acontecem, e maior chance de resposta imediata e concreta”. (IBGE 2009, p 31).

O controle social e a participação popular em todos os níveis do governo (União, Estados, Distrito Federal, Municípios), enquanto elemento base estruturante da gestão do SUAS, tem papel fundamental na definição, no planejamento, no acompanhamento, na avaliação e na fiscalização da oferta das ações desenvolvidas e dos recursos

<sup>12</sup> “Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos. § 1º São de *atendimento* aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal [...]. § 2º São de *assessoramento* aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social [...]. § 3º São de *defesa e garantia de direitos* aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social [...]”. (BRASIL, LOAS, 1993).

<sup>13</sup> Os fundos de assistência social conjuntamente com o orçamento da assistência formam os instrumentos da gestão financeira e orçamentária do SUAS. (NOB-SUAS, 2012, art.44). Para a União efetuar os repasses de recursos aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal é requisito a efetiva instituição e funcionamento de Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social. (BRASIL, LOAS, 1993, art. 30, II).



XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales  
de Investigación y Debate

## DISCURSOS REPRESENTACIONES

SOBRE EL MUNDO RURAL LATINOAMERICANO DE LOS SIGLOS XX Y XXI

7, 8 y 9 de junio de 2017

financeiros destinados aos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. É por meio das diversas instâncias de participação da política de assistência social que os (as) cidadãos (ãs) podem interferir a elaboração das agendas dessa política social, elegendo prioridades e para avaliar as ações no sentido de contribuir para qualificá-las e, conseqüente fazer avançar os processos de consolidação do direito à assistência social. Essas instâncias podem congrega: ação civil pública; ação popular; audiências públicas; plenárias populares; fóruns; conselhos<sup>14</sup> e conferências<sup>15</sup>, estas duas são instâncias deliberativas do SUAS e centrais para o exercício do controle social.

Ainda, no que diz respeito aos elementos estruturantes da gestão do SUAS, menciona-se a matricialidade sociofamiliar, que significa que a proteção e as seguranças sociais afiançadas pela assistência social consideram as famílias e seus membros como sujeitos sociais centrais e protagonistas – não como objeto de intervenção – para a implementação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais a serem desenvolvidas pelo poder público.

Ainda, sobre a organização da assistência social na ótica do SUAS, em âmbito municipal, estadual e distrital, é preciso levar em conta “[...] a realidade local, regional, o porte, a capacidade gerencial e de arrecadação dos municípios, e o aprimoramento dos instrumentos de gestão, introduzindo o geoprocessamento como ferramenta da Política de Assistência Social” (BRASIL, PNAS, 2004, p. 46). Pois, esses aspectos contribuem para a definição de diferenciados níveis de gestão do SUAS, que

<sup>14</sup> Em todas as esferas governamentais existem conselhos, quais sejam: Conselho Nacional de Assistência Social; Conselhos Estaduais de Assistência Social; Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; e, os Conselhos Municipais de Assistência Social. Ressalta-se que uma das condições para a União efetuar os repasses de recursos aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal é a efetiva instituição e funcionamento de Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil. (BRASIL, LOAS, 1993, art. 30, I).

<sup>15</sup> Tem por finalidade a avaliação da política de assistência social e definição de diretrizes para o aprimoramento da política de assistência social nas três esferas governamentais (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). (BRASIL, NOB-SUAS, 2012, art. 113, parágrafo único).



XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales  
de Investigación y Debate

# DISCURSOS REPRESENTACIONES

SOBRE EL MUNDO RURAL LATINOAMERICANO DE LOS SIGLOS XX Y XXI

7, 8 y 9 de junio de 2017

**Art. 28.** Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios serão agrupados em níveis de gestão, a partir da apuração do Índice de Desenvolvimento do SUAS - ID SUAS, consoante ao estágio de organização do SUAS em âmbito local, estadual e distrital. Parágrafo único. O ID SUAS será composto por um conjunto de indicadores de gestão, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais apurados a partir do Censo SUAS, sistemas da Rede SUAS e outros sistemas do MDS.

**Art. 29.** Os níveis de gestão correspondem à escala de aprimoramento, na qual a base representa os níveis iniciais de implantação do SUAS e o ápice corresponde aos seus níveis mais avançados, de acordo com as normativas em vigor. (BRASIL, NOB-SUAS, 2012).

Os níveis de gestão do SUAS de cada uma das esferas governamentais são estabelecidos respeitando a “[...] diferenciação do porte dos municípios brasileiros, das condições de vida de sua população rural e urbana e da densidade das forças sociais que os compõem”. (BRASIL, NOB-SUAS, 2005, p. 85). Além dos elementos de porte populacional e níveis de gestão, outro aspecto importante para a operacionalização da assistência social, que é uma prerrogativa da descentralização, é a indispensabilidade de criar condições concretas (técnicas e políticas) para o desenvolvimento da capacidade e dos meios necessários para a implementação da política, em âmbito municipal. Supõe conhecer em profundidade as necessidades das populações e a organização e dinâmica dos territórios, formas, instrumentos e mecanismos de gestão, financiamento e controle social. O que requer planejar, monitorar e avaliar as ações executadas pela área.

Outro aspecto relevante a destacar sobre a organização da assistência social brasileira, é o formato pensado a partir do SUAS no que se refere à prestação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais pela rede socioassistencial. Esta, por sua vez, é formada por um conjunto integrado de ações de proteção social básica e especial, ofertadas pela iniciativa pública e/ou pelas entidades e organizações de assistência social privadas vinculadas ao SUAS, respeitadas as especificidades de cada ação – a serem explicitadas no quadro 1, que segue.



XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales  
de Investigación y Debate

## DISCURSOS REPRESENTACIONES

SOBRE EL MUNDO RURAL LATINOAMERICANO DE LOS SIGLOS XX Y XXI

7, 8 y 9 de junio de 2017

Quadro 1: Descrição de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais

Serviços	Programas	Projetos	Benefícios
“Atividades continuadas, que visem a melhoria da vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes [...]”. (LOAS, 1993, art. 23). Possuem regulamento próprio, que os serviços socioassistenciais por níveis de proteção social: básica e especial (média e alta complexidade).	“Compreendem ações integradas e complementares, com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais” (LOAS, 1993, art. 24), não se caracterizando como ações continuadas. Os programas são definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social.	“[...] compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social”. (LOAS, 1993, art. 25). Devem ser desenvolvidos articuladamente com as demais políticas públicas. De acordo com a PNAS (2004), esses projetos integram o nível de proteção social básica, podendo, contudo, voltar-se ainda às famílias e pessoas em situação de risco, público-alvo da proteção social especial.	Os benefícios prestados, previstos nos artigos 20, 21 e 22 da LOAS (1993). <b>Benefícios eventuais</b> - visam o pagamento de auxílio por natalidade ou morte, ou ainda outros que visem atender as necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária. <b>Benefícios de Prestação Continuada</b> – é provido pelo governo federal, consistindo no repasse de 1 (um) salário mínimo mensal ao idoso (com 65 anos ou mais <sup>16</sup> ) e à pessoa com deficiência que comprovem não ter meios para suprir sua sobrevivência ou de tê-la suprida por sua família. <b>Transferência de renda</b> - programas que visam o repasse direto de recursos dos fundos de assistência social aos beneficiários como forma de acesso à renda.

Fonte: construído pelas autoras.

<sup>16</sup> Esse recorte, para concessão do BPC, está ameaçado em decorrência da reforma da previdência proposta pelo governo Temer. A proposta - PEC 287/2016, que está em fase de apreciação e aprovação apresenta idade mínima de 68 anos, com previsão de aumentar nos próximos anos, conforme expectativa de vida.



XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales  
de Investigación y Debate

## DISCURSOS REPRESENTACIONES

SOBRE EL MUNDO RURAL LATINOAMERICANO DE LOS SIGLOS XX Y XXI

7, 8 y 9 de junio de 2017

Os serviços da assistência social estão divididos entre dois níveis de proteção social: básica e especial – de média e alta complexidade.

I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;

II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos. (BRASIL, LOAS, 1993, art. 6º-A).

Importa ressaltar que esses elementos que caracterizam os níveis de proteção social de assistência social, em sua hierarquização por complexidade de atenções requeridas – proteção social básica e especial, de média e alta complexidade – materializam-se a partir do desenvolvimento de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. É nessa perspectiva que são definidos, organizados e operacionalizados os serviços socioassistenciais, quais sejam:

I - Serviços de Proteção Social Básica:

a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas [...].

II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:

a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); b) Serviço Especializado em Abordagem Social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua [...].

III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:

a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: Abrigo Institucional; Casa-Lar; Casa de Passagem; Residência Inclusiva; b) Serviço de Acolhimento em República; c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências. (BRASIL, 2009, p.4).



XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales  
de Investigación y Debate

## DISCURSOS REPRESENTACIONES

SOBRE EL MUNDO RURAL LATINOAMERICANO DE LOS SIGLOS XX Y XXI

7, 8 y 9 de junio de 2017

Os serviços de proteção social básica são ofertados nos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) – unidade pública estatal – e entidades/organizações privadas de assistência social que compõem a rede socioassistencial. Destaca-se que o principal serviço desenvolvido hoje neste espaço é o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), de atribuição exclusiva do poder público e deve ser desenvolvido pelos CRAS.

Os serviços de proteção social especial de média complexidade são ofertados pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) – unidade pública estatal –, entidades/organizações privadas de assistência social que foram a rede socioassistencial. Frisa-se que o CREAS é o espaço responsável pela operacionalização do Serviço de proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos (PAEFI). Também, é um serviço de atribuição exclusiva do poder público e a ser desenvolvido pelos CREAS.

Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são ofertados por unidades públicas estatais e entidades e organizações de assistência social. São operados de acordo com o ciclo de vida e/ou situação social em que as famílias e indivíduos vivenciam, quais sejam: crianças e adolescentes: Casa-Lar e Abrigo Institucional; adultos e famílias: Abrigo institucional e Casa de Passagem; mulheres em situação de violência: Abrigo institucional; jovens e adultos com deficiência: Residências inclusivas; idosos: Casa-Lar, Abrigo Institucional (Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI); grupos de pessoas maiores de 18 anos: República. (CARRARO; SANTOS; AZEVEDO, 2013).

Observa-se que é um conjunto complexo de serviços de responsabilidade da política de assistência social, frente às demandas da sociedade. Como mencionado anteriormente estes serviços são ofertados conforme os níveis de gestão e porte dos municípios. Destaca-se que o processo para a implantação dos CRAS deve obedecer a dinâmica do diagnóstico socioterritorial, que irá indicar as zonas de vulnerabilidade



XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales  
de Investigación y Debate

# DISCURSOS REPRESENTACIONES

SOBRE EL MUNDO RURAL LATINOAMERICANO DE LOS SIGLOS XX Y XXI

7, 8 y 9 de junio de 2017

social, sendo que este espaço deve receber os incentivos para sua construção e abertura. Não há indicação direta na política de assistência social para construção de CRAS em espaço urbano ou zona rural, no entanto deve-se observar a conjunto de elementos que determinam maior vulnerabilidade para a definição de sua implantação. No entanto, é comum observar a implantação dos CRAS nas regiões urbanas, em que pese, este espaço tenha situações que justifiquem a existência do serviço, o meio rural tem ficado em segundo plano em se tratando de serviços socioassistenciais.

Para além da implantação de alguns CRAS no meio rural, a experiência mais significativa no atendimento às famílias e indivíduos residentes em zonas rurais, tem sido a composição de equipes volantes. “Equipe Volante consiste em uma equipe adicional que integra um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) em funcionamento, com objetivo de prestar serviços no território de abrangência do referido CRAS, para famílias referenciadas a este CRAS”. (BRASIL, 2009). Tem como objetivo se deslocar para atendimento aos territórios distantes dessas unidades, em locais de difícil acesso e baixa densidade demográfica (como as áreas rurais, quilombolas, assentamentos, comunidades indígenas, etc). Pode ainda, adotar para tal atendimento, a implantação de um CRAS itinerante, com estrutura que pode deslocar-se até os territórios, conforme orientação da tipificação de serviços socioassistenciais.

Os serviços, programas, projetos e benefícios são estendidos a toda a população que desses necessitar, no entanto, tem como público prioritário atender crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência. Não há definição ou diferenciação sobre as ações no contexto urbano ou rural, e como os equipamentos estão situados em áreas urbanas, é muito comum ver, a população do meio rural, se deslocando para as cidades para acessar alguns desses serviços. Para inclusão das famílias e indivíduos do meio rural nos projetos e benefícios em alguns municípios há a equipe volante, que realiza a busca ativa, como forma de cadastrar e incluir as pessoas, ou ainda a população do meio rural, que tem informação e alguma condição, busca atendimento na zona urbana, como



XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales  
de Investigación y Debate

# DISCURSOS REPRESENTACIONES

SOBRE EL MUNDO RURAL LATINOAMERICANO DE LOS SIGLOS XX Y XXI

7, 8 y 9 de junio de 2017

forma de se incluir, o que não tem condições econômicas ou de informação acabam por ficar e fora da atenção da política de assistência social.

As diferenças, as particularidades e as desigualdades expressas nos territórios, abarcam também as díspares condições de acesso e oferta de serviços, o lugar onde elas “[...] tornam-se evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços apresentam-se desiguais” (KOGA, 2003, p. 33). Nesse sentido a implementação do SUAS, exige uma atenção, vigilância redobrada em torno da efetivação da política de assistência social no meio urbano e rural, a fim de “superar a tendência de priorização do meio urbano, mediante o vínculo com a sociedade salarial”. (PASINATO, 2011, p.82).

Esse conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios, que constituem o rol de ações da política de assistência social, é pensado a partir dos princípios éticos e políticos, na dimensão de uma política pública estatal, com objetivo formal de atender a população que dela necessitar com base nas particularidades dos territórios, o que faz pensar a diferenças e similitudes existentes entre os meios rural e urbano. Organizar, gerir a assistência social, requer, sobretudo, a produção de pesquisas, estudos e diagnósticos para identificar respostas e ausências do poder público, desvelar as demandas e necessidades da população no vasto e diverso território brasileiro, a extensão da cobertura para atendimento à população, à localização e a natureza das atenções oferecidas, os “vazios de atenção”, os padrões de qualidade das ações, os recursos disponíveis (humanos, materiais e financeiros) e aqueles que podem ser mobilizados.

Ou seja, pressupõe a organização e implementação efetiva da vigilância socioassistencial – uma das funções da política de assistência social – em nível municipal, estadual e federal, visto que ela “[...] ilumina e traz à tona elementos vitais



XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales  
de Investigación y Debate

# DISCURSOS REPRESENTACIONES

SOBRE EL MUNDO RURAL LATINOAMERICANO DE LOS SIGLOS XX Y XXI

7, 8 y 9 de junio de 2017

para o exercício da proteção social e da defesa de direitos<sup>17</sup> [que compõem as outras duas funções<sup>18</sup>], deve resultar em *processos e produtos* que ganhem materialidade [...]” (BRASIL, CapacitaSUAS Caderno 3, 2013, p. 28), que deem concretude ao alcance de direitos.

## À GUIA DA CONCLUSÃO

Muitos foram os avanços da assistência social no Brasil desde seu surgimento, e muitos ainda são os desafios postos, principalmente no que tange a dimensão da atenção da população no meio rural. Embora a oferta de atenções, através de serviços, programas, projetos e benefícios aos cidadãos e às cidadãs que vivem em território rural, seja considerado um avanço importante na política pública de assistência social, ainda é um processo em construção, levando em conta que a realidade social é complexa, contraditória e dinâmica, visto que ela encontra-se em constante movimento. Isso “implica ir além da sua percepção imediata, buscando o *como é* (descrição) e o *porque é* (explicação); almeja a tomada de consciência do que está acontecendo, a apreensão radical (ir à raiz) da realidade [...]”. (VASCONCELLOS, 2008, p. 104).

Para isso, exige-se a produção de estudos, informações, indicadores e diagnósticos socioterritoriais para conhecer com profundidade as condições e modos de vida da população rural, assim como a urbana, as diferenciações que existem pelo Brasil entre as cidades, os municípios, os estados, as regiões, territórios, populações, porque sem esse conhecimento não há como construir estratégias de ação qualificadas e que

<sup>17</sup> A função da defesa de direitos volta-se “[...] para a garantia de direitos e de condições dignas de vida, o que demanda um sistema de escuta e de controle das iniciativas na Assistência Social ancorado na defesa de direitos, como ouvidorias, interface com as Defensorias Públicas, etc.” (BRASIL, CapacitaSUAS Caderno 1, 2013, p. 104).

<sup>18</sup> A Norma Operacional Básica de 2012 estabelece que a política de assistência social tem por funções a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos (BRASIL, NOB-SUAS, 2012, art. 1º).



XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales  
de Investigación y Debate

## DISCURSOS REPRESENTACIONES

SOBRE EL MUNDO RURAL LATINOAMERICANO DE LOS SIGLOS XX Y XXI

7, 8 y 9 de junio de 2017

atendam as reais necessidades sociais, tampouco respeitar e assegurar direitos do conjunto da população brasileira.

Em que pese o já alcançado após a promulgação da Constituição Federal de 1988, especialmente com relação à organização e gestão política pública de assistência social, ainda persistem muitas dificuldades e inúmeros desafios que precisam ser enfrentados no sentido de universalizar o acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, cobrindo em quantidade e qualidade a totalidade das atenções. Os dados censitários mostram que, não raras vezes, os atendimentos operados junto às diferentes políticas públicas, entre elas a assistência social, não garantem a materialização da equidade rural-urbana.

Outrossim, é necessário apreender o lugar da assistência social na dinâmica da sociedade brasileira antes dela se constituir como política pública, que em seu processo de conformação ocupou um lugar subalterno e/ou residual na formação socioeconômica, política e cultural do Estado brasileiro. Portanto, os avanços e as inovações legais em si são incapazes de efetuar mudanças imediatas, em vista da trajetória histórica de conformação da assistência social enquanto política pública, direito dos (ãs) cidadão (ãs) e dever do Estado, dos entraves históricos, político-ideológicos e de concepção a implementação da assistência social no Brasil que se vinculam à sua formação sócio-histórica e que estão presentes nos processos constitutivos das demais políticas públicas, assim como das consequências socioeconômicas e ideopolíticas resultantes da crise estrutural do capital, num contexto marcado por reformas e contrarreformas, de perda de direitos historicamente conquistados, de ausência e/ou limitadas condições para assegurar a satisfação das necessidades humanas básicas. Mas, que, ao mesmo coexistem com diferentes estratégias e formas de resistência, mobilizações e lutas contra a exploração, opressão e banalização da vida humana.



XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales  
de Investigación y Debate

# DISCURSOS REPRESENTACIONES

SOBRE EL MUNDO RURAL LATINOAMERICANO DE LOS SIGLOS XX Y XXI

7, 8 y 9 de junio de 2017

## REFERÊNCIAS

ALAYÓN, Norberto. *Assistência e assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza?* 2 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

ANUNCIACÃO, Daniela Andrade da. *Especificidade não identificável da Política pública social de Assistência Social: dilemas conceituais, legais, históricos e políticos.* 2011. 111f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Serviço Social) – Curso de Serviço Social, Universidade de Caxias do Sul (UCS), Caxias do Sul (RS), 2011.

AULETE, C. (2011). *Dicionário contemporâneo de língua portuguesa.* Rio de Janeiro: Lexikon.

BRASIL. LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social. *Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.* Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm)>. Acesso em abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. PNAS – Política Nacional de Assistência Social. *Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004.* Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Disponível em: <[www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/pnas-2004-e-nobsuas\\_08-08.../download](http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/pnas-2004-e-nobsuas_08-08.../download)>. Acesso em abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do SUAS. *Resolução n. 130, de 15 de julho de 2005.* Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS. Disponível em: <[www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/pnas-2004-e-nobsuas\\_08-08.../download](http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/pnas-2004-e-nobsuas_08-08.../download)>. Acesso em abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. *Resolução CNAS n. 33, de 12 de dezembro de 2012d.* Institui a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/publicada-hoje-a-nova-norma-operacional-basica-nob-suas-2012>>. Acesso em abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *CapacitaSuas Volume 1. SUAS: Configurando os Eixos de Mudança.* 1 ed. Brasília: MDS; Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/SUAS\\_V011\\_%20Mudanca.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/SUAS_V011_%20Mudanca.pdf)>. Acesso em abr. 2017.



XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales  
de Investigación y Debate

## DISCURSOS REPRESENTACIONES

SOBRE EL MUNDO RURAL LATINOAMERICANO DE LOS SIGLOS XX Y XXI

7, 8 y 9 de junio de 2017

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Resolução n. 109. *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Publicado pelo Diário oficial da União em 25 de novembro de 2009. Disponível em:  
<<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/folder.2010-11-23.9973739377/Tipificao.pdf>>. Acesso em mai. de 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *CapacitaSUAS Caderno 1: Assistência Social: Política de Direitos à Seguridade Social*. 1 ed. Brasília: MDS; Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontificia Universidade Católica de São Paulo, 2013. Disponível em:  
<[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/CapacitaSUAS\\_Caderno\\_1.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/CapacitaSUAS_Caderno_1.pdf)>. Acesso em abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *CapacitaSUAS Caderno 3: Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social*. 1 ed. Brasília: MDS; Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontificia Universidade Católica de São Paulo, 2013. Disponível em:  
<[http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/CapacitaSUAS\\_Caderno\\_3.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/CapacitaSUAS_Caderno_3.pdf)>. Acesso em abr. 2017.

CARRARO, Gissele. SANTOS, Lisiane C. AZEVEDO, Vanessa. *Cartilha de perguntas e respostas sobre a Política Nacional de Assistência Social*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2013.

CASTEL, R. (2008). *As Metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. (3 ed. ed.). Petrópolis, RJ: Vozes.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. *Manual de coleta*. Disponível em  
<[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/instrumentos\\_de\\_coleta/doc1631.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/instrumentos_de_coleta/doc1631.pdf)>. Acesso em abr. de 2017.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. *Regiões Rurais*. Relatório técnico. 2015. Disponível em  
<<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94413.pdf>>. Acesso em abr. de 2017.

KOGA, Dirce. *Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2011.



XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales  
de Investigación y Debate

## DISCURSOS REPRESENTACIONES

SOBRE EL MUNDO RURAL LATINOAMERICANO DE LOS SIGLOS XX Y XXI

7, 8 y 9 de junio de 2017

KRAEMER, Luciane. *A assistência social e a população rural na região da produção do RS: a (in)visibilidade como condicionante da garantia de acesso*. 2006. 111 f. Dissertação de mestrado (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social) – Mestrado em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), Porto Alegre, RS, 2013. Disponível em: <<http://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/432/1/344975.pdf>>. Acesso em abr. de 2017.

\_\_\_\_\_. *Territorialidade e proteção social: um estudo acerca dos avanços e desafios na implantação do SUAS no meio rural*. 2013. 209f. Tese de doutorado (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social) – Doutorado em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), Porto Alegre, RS, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/5537/1/000451891-Texto%2bCompleto-0.pdf>>. Acesso em abr. de 2017.

OLIVEIRA, Mara. CARRARO, Gissele. ANUNCIACÃO, Daniela de A. *Organização e gestão do SUAS: contribuição à operacionalização no âmbito municipal*. Caxias do Sul: EDUCS, 2013.

OLIVEIRA, M. d., & CARRARO, G. *Entraves a implementação da política pública de assistência social no Brasil: históricos, político-ideológicos e de denominação*. Síntese produzida para fins didáticos. Caxias do Sul, RS, 2015.

PASINATO, Luiz A. *CRAS Rural: Lugar de efetivação da política de assistência social. Estudo sobre o acesso à política de assistência social por famílias assentadas*. 2011. 143f. Dissertação de Mestrado. (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social) – Mestrado em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), Porto Alegre, RS, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.pucrs.br:8080/dspace/bitstream/10923/5169/1/000431177-Texto%2bCompleto-0.pdf>>. Acesso em abr. de 2017.

PENA, Rodolfo F. Alves. *Território brasileiro: localização, extensão e fronteiras*; Brasil Escola. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/brasil/territorio-brasileiro-localizacao-extensao-fronteiras.htm>>. Acesso em abr. de 2017.

PEREIRA, P. A. *A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção social aos pobres no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1996.

\_\_\_\_\_. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. *Política Social: temas & questões*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2008.



XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales  
de Investigación y Debate

# DISCURSOS REPRESENTACIONES

SOBRE EL MUNDO RURAL LATINOAMERICANO DE LOS SIGLOS XX Y XXI

7, 8 y 9 de junio de 2017

SPOSATI, A. Assistência Social: de ação individual a direito social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC*, n. 10 – jul./dez. 2007, p. 435-458. Disponível em: <[http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza\\_Sposati.pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf)>. Acesso em abr. de 2017.

SPOSATI, A. d., BONETTI, D. A., YAZBEK, M. C., & FALCÃO, M. d. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão de análise*. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

VASCONCELLOS, C. *Planejamento: projeto de ensino-aprendizagem e projeto político-pedagógico*. 18 ed. São Paulo: Liberdade, 2008.

YAZBEK, M. C. *Classes subalternas e assistência social*. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2009.