

# INQUIETAÇÕES SOBRE O (DES)NÍVEL DE ALTA COMPLEXIDADE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Thiago Prisco\*

**RESUMO:** O presente artigo apresenta a Assistência Social como política pública e a sua divisão por níveis de proteção: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e de Alta Complexidade. A discussão que se faz problematiza a quantidade elevada de equipamentos da Alta Complexidade que, na maioria das vezes, ainda funcionam por meio da lógica dos convênios com as Prefeituras, em detrimento dos equipamentos públicos sob a administração direta. Tal fenômeno ocorre de modo distinto na Proteção Básica e na Média Complexidade, devido à obrigatoriedade da oferta dos CRAS e dos CREAS, enquanto equipamentos público-estatais, como elementos necessários para a exequibilidade da política.

**PALAVRAS-CHAVE:** Assistência Social; Complexidade; Níveis de Proteção; Política Pública.

## CONCERNS ON THE (DIS)LEVEL OF HIGH COMPLEXITY OF SOCIAL ASSISTANCE

**AABSTRACT:** Current essay deals with Social Assistance as public policy and its division by levels of protection: Basic Social Protection, Special Social Protection with Medium and High Complexity. Discussion problematizes the great number of apparatuses used in High Complexity which frequently are used because of contracts with the town administration to the detriment of public equipment under direct administration. The phenomenon occurs differently in Basic Protection and Special Protection with Medium Complexity, due to the obligation of CRAS and CREAS supply as public and state equipment as required factors for the deployment of the policy.

**KEY WORDS:** Social Assistance; Complexity; Protection Levels; Public Policy.

---

\* Graduado em Serviço Social pelo Centro Universitário UNA, pós-graduando em Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça pela Universidade Federal de Viçosa, Analista de Políticas Públicas da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e conselheiro do Conselho Regional de Serviço Social de Minas Gerais (CRESS-MG).

## INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta a Assistência Social como política pública e os seus níveis de proteção e, conseqüentemente, de complexidade. Enumera a oferta de serviços disponibilizada por cada um deles e problematiza a limitada quantidade de equipamentos público-estatais no nível da Alta Complexidade.

A revisão bibliográfica e análise que agora se faz são pertinentes, uma vez que a produção teórica sobre a Proteção Especial de Alta Complexidade é escassa. Em relação à Proteção Social Básica e a Especial de Média Complexidade, a Alta Complexidade apresenta uma lacuna no número de publicações, inclusive pelo próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O artigo em tela problematiza e pretende gerar inquietações sobre a elevada quantidade de equipamentos conveniados às prefeituras municipais, pertencentes ao terceiro setor. Um fenômeno, até então, pouco questionado.

Deste modo, interpela a distinção evidente entre a Proteção Básica e a Média Complexidade em relação à Alta Complexidade. Assim sendo, busca-se entender: Por que os CRAS e os CREAS, como equipamentos público-estatais, são condição essencial e obrigatória para a oferta dos serviços da Proteção Básica e da Média Complexidade, e as instituições de acolhimento institucional, de acolhimento em república, e as de proteção a indivíduos e famílias em situações de calamidade pública e emergência não são para a Alta Complexidade?

A revisão de literatura foi embasada nas publicações do MDS, relacionadas diretamente à temática, alicerçou-se também na publicação de livros e artigos científicos de estudiosos que têm se debruçado na compreensão da assistência social. Para que ocorresse a produção intelectual que se pretendeu, por meio deste artigo, foi necessário observar, interpretar e criticar o material coletado, de modo a possibilitar a sua sistematização em forma de texto.

Não se tem como pretensão criar respostas imediatas para o fenômeno em questão, mas gerar inquietações no meio acadêmico e profissional para que possíveis respostas e novas investigações comecem a surgir.

Em suma, diante do exposto e do conteúdo expresso nas páginas seguintes, espera-se que este processo investigativo traga contribuições para o acervo das Ciências Sociais e possa suscitar algumas reflexões sobre o tema em questão.

## 2 ASSISTÊNCIA SOCIAL: BREVE APRESENTAÇÃO

Pretende-se, inicialmente, conceituar a assistência social por meio das formulações presentes na legislação. Neste artigo, adotaremos como marco da Assistência Social, elevada ao nível de política pública, a Constituição Federal do Brasil de 1988, que reza em seu Art. 203 (BRASIL, 1988) que “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social [...]”. Tal reconhecimento é fundamental em um país como o Brasil que, apesar de constituir-se como a sexta maior economia mundial, possui parte significativa de sua população ainda vivendo na linha da pobreza ou abaixo dela.

Além da Carta Magna, tem-se como instrumento legal regulatório da política, a Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL, 1993), que em seu Art. 1º assegura:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Diversos documentos integram o arcabouço legal que regulamenta a Assistência Social no Brasil. Os principais são: (i) Constituição Federal do Brasil, de 1988; (ii) Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, de 1993, consolidada com a Lei 12.435/2011; (iii) Política Nacional de Assistência Social - PNAS, de 2004; (iv) Norma Operacional Básica - NOB, de 2005 e 2012; (v) Norma Operacional Básica de Recursos Humanos - NOB/RH, de 2006; (vi) Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, de 2009.

A formulação da PNAS possibilitou o redesenho da assistência social como política pública de seguridade social e a implementação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, como um sistema público, participativo, descentralizado e sem contribuição direta de seus usuários, cuja finalidade principal consistiu em materializar a política nacional de assistência social e gerir o seu conteúdo específico (BRASIL, 2005).

Conforme preconizado na PNAS, “[...] a Política Pública de Assistência Social marca sua especificidade no campo das políticas sociais, pois configura responsabilidades do Estado próprias a serem asseguradas aos cidadãos brasileiros” (BRASIL, 2004, p. 33). Deste modo, possui como objetivos:

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem. Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural. Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004, p. 33).

Pode-se afirmar que a “oferta de serviços, programas, projetos e benefícios públicos gratuitos com qualidade e continuidade” (BRASIL, 2012, p. 3) são princípios éticos para a oferta da proteção socioassistencial no SUAS. Desta forma, entende-se por serviços as atividades de natureza continuadas; por programas as ações integradas e complementares; por projetos as ações planejadas por tempo determinado para os segmentos populacionais mais vulneráveis; por benefícios o acesso a bens, serviços e rendimento por prazo determinado ou pelo período que se fizer necessário.

Decerto, por ser um dos mecanismos de proteção social, a assistência social deve garantir cinco tipos de seguranças que necessitam estar dinamicamente articuladas (BRASIL, 2012). Desta forma, é possível, resumidamente, esclarecer cada uma delas:

i) Renda: deve garantir o fornecimento de bolsas, auxílios financeiros sob certas circunstâncias, aos sujeitos que estejam impossibilitados de manter a própria subsistência, sejam por vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou impossibilidade de exercer atividades laborais. A esse tipo de segurança compete também a responsabilidade por contribuir com os sujeitos sociais em seus processos de autonomia, de modo a desenvolver suas capacidades e habilidades (BRASIL, 2008).

ii) Convívio ou vivência familiar: refere-se a um conjunto de estratégias articuladas, capazes de promover o fortalecimento dos vínculos familiares, sociais,

geracionais e intergeracionais, comunitários, entre outros, de modo a estimulá-los a se inserir em redes sociais, visando a apropriação, por parte desses sujeitos, de uma consciência coletiva (BRASIL, 2008).

iii) Acolhida: plausível de dupla compreensão. No primeiro sentido, refere-se a um espaço de escuta qualificada, informação, recepção, etc. Entretanto, é percebida também como a oferta de serviços que forneçam acolhimento a indivíduos e famílias que se encontrem impossibilitados de desfrutar do convívio familiar e comunitário ou em situação de risco pessoal e social (BRASIL, 2008).

iv) Apoio e auxílio: ofertados por meio de “[...] bens materiais e em pecúnia em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais para as famílias, seus membros e indivíduos” (BRASIL, 2005, p. 92).

v) Desenvolvimento de autonomia: diz respeito às ações relacionadas ao desenvolvimento de capacidades e habilidades, capazes de contribuir com o exercício do protagonismo e da cidadania (BRASIL, 2005).

vi) Desta forma, esse conjunto de ações associa-se a dois tipos de proteção social, que materializam o conteúdo do SUAS e serão objeto de análise no capítulo a seguir.

### 3 ASSISTÊNCIA SOCIAL: DOIS NÍVEIS DE COMPLEXIDADE

A política pública de assistência social, de acordo com a NOB/SUAS (BRASIL, 2012), possui três funções: (i) proteção social, (ii) vigilância social e (iii) defesa de direitos. Este artigo ocupa-se da primeira. Conforme esse documento, a proteção social deve estar hierarquizada entre dois níveis de proteção: (i) proteção básica e (ii) proteção especial. Por conseguinte, a proteção especial é subdividida em dois níveis de complexidade: (i) média complexidade e (ii) alta complexidade.

É fundamental salientar que a proteção social não é uma função exclusiva da assistência social, sendo competência de diversas outras políticas setoriais.

De acordo com Sposati (2011), quando a Assistência Social se propõe a ser garantidora de proteção social, ela não está firmando um compromisso com a totalidade dessa proteção, mas participa desse processo em conjunto com a Saúde e a Previdência Social. Desta maneira,

A Assistência Social nessa tríade estende o campo da proteção social a um conjunto de inseguranças sociais geradas pelo ciclo de vida, por estigmas, discriminações, agressões, como também por todo um universo de relações para além do indivíduo, postas em relações familiares e em sociedade (SPOSATI, 2011, p. 44).

A fim de criar alternativas capazes de minorar os impactos advindos dessas circunstâncias, a política pública de assistência social, por um conjunto de ações articuladas, garante algumas formas de proteção aos seus usuários.

Em relação às proteções afiançadas, “a proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2004, p. 33). Já a proteção social especial:

É a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2004, p. 37).

Sendo assim, o primeiro tipo de proteção é caracterizado pela possibilidade de um risco acontecer e, portanto, evitá-lo por meio de ações estratégicas. No segundo, parte-se do pressuposto que o risco já é um fato concreto e deve ser minimizado ou sempre que possível reparado.

A proteção social especial de média complexidade ocupa-se dos indivíduos e famílias que, apesar de terem os seus direitos violados, permanecem com os vínculos familiares e comunitários sem rompimento (BRASIL, 2004).

Por conseguinte, a proteção social especial de alta complexidade responsabiliza-se por aqueles que possuem vínculos bastante fragilizados ou rompidos e, por esta razão, estejam sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando, por certo período, distanciar-se do convívio com a família e/ou comunidade (BRASIL, 2004).

Em conformidade com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009), a Proteção Social Básica deve ofertar três serviços: (i) Serviço de

Proteção Integral à Família - PAIF; (ii) Serviço de Convivência e Fortalecimento dos Vínculos; (iii) Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.

Segundo este mesmo documento, a Proteção Social Especial de Média Complexidade deve ofertar cinco serviços: (i) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI; (ii) Serviço Especializado em Abordagem Social; (iii) Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); (iv) Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; (v) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (BRASIL, 2009).

E, por fim, a Tipificação elenca quatro serviços para a proteção especial de alta complexidade: (i) Serviço de Acolhimento Institucional; (ii) Serviço de Acolhimento em República; (iii) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; (iv) Serviço de proteção em situação de calamidades públicas e de emergência (BRASIL, 2009).

Os serviços da proteção social básica devem ser desenvolvidos preferencialmente nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS, que, conforme as Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social - CRAS

[...] é uma unidade público estatal descentralizada da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF. Dada sua capilaridade nos territórios, se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que possibilita o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de assistência social (BRASIL, 2009, p. 9).

O CREAS, no documento Orientações Sobre a Gestão do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS - 1ª Versão (BRASIL, 2011), também é reconhecido como um equipamento de natureza público-estatal, com a finalidade de atender as demandas dos sujeitos que requerem atendimento especializado.

É indispensável reiterar que tanto o CRAS quanto o CREAS são executados pela administração pública direta e ambos são responsáveis pela oferta dos serviços da Proteção Social Básica e Especial de Média Complexidade nos territórios, respectivamente. Logo, as principais ações da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial de Média Complexidade são de responsabilidade do governo municipal em cooperação com as demais esferas de governo.

Para a problematização da natureza dos equipamentos da Proteção Social Especial de Alta Complexidade reserva-se o próximo capítulo, uma vez que exige uma atenção diferenciada.

#### **4 PROTEÇÃO ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE: TERCEIRIZAÇÃO E POUCA REPRESENTAÇÃO PÚBLICO-ESTATAL**

Falar de alta complexidade na assistência social é um enorme desafio, uma vez que ainda hoje, apesar do avanço incontestável da política de assistência social, é complexo o estudo desta política, e quando o assunto é o nível de alta complexidade o desafio torna-se ainda maior. O principal motivo está, provavelmente, no aparente desinteresse pela temática por parte dos acadêmicos, pesquisadores e trabalhadores da assistência social.

Quando o tema são os elementos que compõem o SUAS ou os aspectos globais da política de assistência social, há uma gama de pesquisadores que têm dado conta dessa análise, entre eles: Aldaíza Sposati, Maria do Carmo Brant de Carvalho, Sônia Maria Teixeira Fleury, Maria Carmelita Yazbek, Maria Ozanira da Silva e Silva, Raquel Raichelis, Berenice Rojas Couto, Ana Elizabete Mota, Heloisa Maria José de Oliveira, Iraíldes Caldas Torres, José Willington Germano, Selma Maria Schons, Dilséa Adeodata Bonetti, Maria do Carmo Falcão, Ivanete Boschetti, Carolina Gabas Stuchi, Renato Francisco dos Santos Paula, Rosângela Dias Oliveira da Paz, Jussara Ayres Bourguignon, Odária Battini, entre outros.

Por outro lado, quando o assunto são os níveis de complexidade muita atenção se tem dado à Proteção Social Básica e à Proteção Especial de Média Complexidade e pouca, ou quase nenhuma, à Proteção Especial de Alta Complexidade. Dos autores citados, muitos se ocupam das duas primeiras.



A respeito dos equipamentos da alta complexidade, quase sempre sem uma interlocução direta com a política de assistência social, Irene Rizzini é a principal estudiosa que vem se ocupando da discussão.

No âmbito das publicações oficiais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, há um contraste indubitável na quantidade de publicações referentes à Proteção Social Básica e à Especial de Média Complexidade, enquanto para a Alta Complexidade são raros os documentos que contêm informações atualizadas e contextualizadas. Deste modo, urge a necessidade de romper com o silêncio e questioná-lo. O espaço reservado à biblioteca<sup>1</sup> do site oficial do MDS está dividido da seguinte forma: revistas, cadernos, cartilhas, guias e manuais, livros, folders, publicações para impressão em gráfica.

Tomando a título de exemplo quatro links deste site, pode-se evidenciar que constam publicações específicas da Proteção Básica e da Média Complexidade em: (i) Cadernos: CRAS: A Melhoria da Estrutura Física para o Aprimoramento dos Serviços - Orientações para gestores e projetistas municipais; O CRAS que temos, o CRAS que queremos - Volume 1; Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS; Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP) e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. (ii) Cartilhas: Perguntas e Respostas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS; Perguntas e Respostas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP). (iii) em Guias e Manuais: Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) - Orientações Técnicas. (iv) e em Livros: Censo SUAS 2009: CRAS e CREAS; Folder Censo SUAS 2010: módulo: CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual e Entidades Conveniadas. Por outro lado, não há publicações específicas desta envergadura para os equipamentos da Proteção Especial de Alta Complexidade.

O documento que melhor retrata este nível de proteção é a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, todavia não possibilita uma análise mais complexa sobre o assunto, tampouco é este o seu objetivo.

Outra publicação do MDS que aborda as instituições de acolhimento institucional, mas que difere em demasiado em sua estrutura do mesmo documento

<sup>1</sup> <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/biblioteca>

publicado para a proteção básica e para a média complexidade, são as Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, por se preocupar quase que exclusivamente a tipificar os serviços e o público deste nível de proteção.

Logo, até então, o único documento oficial do MDS que possibilita realizar alguma análise sobre a situação dos equipamentos de Alta Complexidade, hoje, nacionalmente, é o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, que data de 2006. Com a realização do Censo SUAS 2012, espera-se que um material mais atualizado e com dados ainda mais concretos possa subsidiar estudos e pesquisas na área.

De acordo com o Plano acima citado, quando revela o perfil das entidades de abrigo, os não governamentais representam 68,3% e os governamentais 30%, sendo que no primeiro grupo cerca de 67,2% têm vínculo religioso (BRASIL, 2006). Um dado que muito explicita sobre a resistência do Estado em assumir diretamente a responsabilidade pela execução das políticas públicas. Se por um lado há uma tendência reconhecível em tornar os equipamentos da Proteção Básica e da Média Complexidade em público-estatais, por que o mesmo não ocorre para a Alta Complexidade?

Outro dado relevante é que dessas instituições não governamentais 62,1% são de representação católica, o que tem uma relação estreita com o passado histórico da assistência social, não apenas no Brasil como no mundo. E ainda mais, este dado pode ser um indicador de que a relação Igreja-Estado permanece forte na gestão do social, apesar de legalmente o Brasil ser reconhecido como um país laico.

Sobre esse problema, Sposati (2009, p. 14) argui sabiamente que “o apoio a entidades sociais foi sempre o biombo relacional adotado pelo Estado para não quebrar a mediação da religiosidade posta pelo pacto Igreja-Estado”.

Deste modo, se faz evidente a terceirização do nível de Alta Complexidade na Assistência Social, uma vez que um número considerável das instituições que executam os serviços são pertencentes ao Terceiro Setor e funcionam dentro da lógica dos convênios, por meio de repasses de dinheiro público, mediante o cumprimento de algumas condicionalidades. Entretanto, faz-se possível indagar: se o Estado não tem dado conta de executar os serviços desse nível de proteção, ao menos será que tem conseguido monitorar, avaliar e fiscalizar?

Com essas problematizações e comparações com a Proteção Básica e a Especial de Média Complexidade, não se pretende afirmá-las como prontas e acabadas, uma vez que em muito ainda precisam avançar. Sabe-se de informações sobre inúmeros CRAS e CREAS que funcionam em espaços alugados, com estruturas precárias, com quadro de funcionários reduzidos e muitos deles contratados, etc. Todavia, se pretende gerar inquietações acerca da dissonância no ritmo desse avanço entre os distintos níveis de proteção e complexidade.

A seguir serão enumeradas sinteticamente duas hipóteses, que merecem maior aprofundamento em estudos futuros, por meio de argumentos que geralmente são utilizados como tentativa de responder a este fenômeno, porém pretende-se também aqui refutá-las modestamente. O primeiro localiza-se mais no campo econômico e o segundo perpassa entre este e o social:

(i) alto custo que a estatização dos equipamentos representa para o governo: Essa hipótese tem relação estreita com o discurso neoliberal, uma vez que as políticas sociais vêm passando por uma redução de investimentos por parte dos governos, em detrimento da priorização de políticas econômicas que representam elevada rentabilidade para o Estado.

Conforme Couto (2010), a execução indireta das políticas sociais públicas encontra aporte no pensamento neoliberal, como uma forma de desonerar o Estado e o mercado das consequências das desigualdades sociais, sendo transferidas para a esfera filantrópica, “[...] impingindo aos direitos sociais sua transformação em mercadoria” (COUTO, 2010, p. 56).

Acerca dessa tendência e respaldando este argumento, Sitcovsky infere:

A política de corte nos gastos sociais foi acompanhada por uma significativa retração das políticas sociais, quando não, por processo de desresponsabilização estatal. Isso se desdobrou em várias formas, dentre as quais destacamos o processo de *mercantilização*, o qual nos oferece elementos para analisar as novas tendências da seguridade no Brasil, que incluem: a expansão da assistência social, a privatização da previdência social e da saúde pública (SITCOVSKY, 2010, p. 151).

(ii) participação da sociedade civil na execução das políticas públicas: Essa hipótese fundamenta-se na mesma base ideológica e é proporcionalmente

inválida quanto a anterior, uma vez que nada mais é do que uma estratégia do Estado capitalista neoliberal para desonerar-se e, conseqüentemente, terceirizar as suas ações, sendo, portanto, hipóteses complementares.

Montaño, estudando este fenômeno complexo, apresenta algumas observações. Em sua compreensão,

[...], a chamada 'parceria' não é outra coisa senão *o repasse de verbas e fundos no âmbito do Estado para instâncias privadas*, substituindo o movimento social pela ONG. E essa verdadeira transferência de recursos públicos para setores privados não ocorre sem uma clara utilidade política governamental. O Estado é, portanto, mediante a legislação [...] e repasse de verbas, um verdadeiro subsidiador e promotor destas organizações e ações do chamado 'terceiro setor' e da ilusão do seu serviço (MONTAÑO, 2007, p. 146).

Por esta lógica, o Estado continua apresentando-se como responsável indireto pela execução das políticas públicas, todavia na função de supervisor/orientador, subsidiando as instituições do Terceiro Setor que atuam diretamente na execução dos serviços. Como bem observa Sitcovsky, nisto

Reside a ideia de construção de um Estado gerente, no qual a provisão de alguns serviços sociais pode ser transferida para a sociedade. [...] De maneira geral, o pluralismo de bem-estar implica menor domínio do Estado, que não é visto como o único instrumento possível para o provimento dos serviços sociais" (SITCOVSKY, 2010, p. 171).

De acordo com Couto (2010), o retorno do mercado e da sociedade civil como responsáveis pela execução das políticas sociais públicas representa o avanço das propostas neoliberais, que recolocam o campo dos direitos sociais como um problema a ser resolvido pela sociedade e, portanto, que não compete ao Estado realizá-las.

Igualmente, Pereira (2001), ao analisar a política de assistência social no Brasil, enfatiza que a tendência contemporânea tem sido a da contribuição da sociedade na provisão do bem-estar social. Contudo, a autora é contundente ao afirmar que apenas o Estado tem a capacidade e os mecanismos necessários para garantir direitos e ofertá-los gratuitamente aos cidadãos, sendo esta uma característica preconizada, mesmo que não explicitamente, pela LOAS.

Assim sendo, percebe-se que “a assunção do Estado como elemento-chave na garantia da proteção social em nenhum momento significou o abandono das antigas formas de proteção social” (MIOTO, 2008, p. 134), mas a ratificação de práticas que reafirmam a parceria tão antiga entre Estado e sociedade civil, que, por sua vez, contribuem para a omissão do Estado frente às expressões da questão social<sup>2</sup>.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do conteúdo apresentado neste artigo, é possível fazer algumas considerações e reiterar o debate que se propôs incentivar por meio dele, uma vez que a complexidade do tema e a impossibilidade de elucidar os principais questionamentos que se apresentaram é a sua característica mais marcante. Como foi exposto no início deste texto, em nenhum momento a sua razão primordial foi apresentar respostas, mas subsidiar o debate acerca do tema e incentivar a sua pesquisa por acadêmicos, estudiosos e trabalhadores da área.

Faz-se elementar reconhecer os avanços porque passou a política de assistência social nos últimos anos, desde o seu reconhecimento como política pública na Constituição Federal de 1988 e a sua regulamentação pela Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 e sua atual consolidação pela Lei 12.435/2011, além dos demais instrumentos normativos que possibilitaram a materialização desta política pública, mesmo em um Estado onde prevalece a ótica neoliberal. Nisto reside a maior contradição, uma vez que por um lado houve avanços que proporcionaram a regulamentação da política e sua consequente implementação e, por outro, ocorreu e ainda ocorre a tentativa de desregulamentá-la.

Esta contradição reside no seio da própria política de assistência social, ao se vislumbrar a execução direta da proteção social básica e da proteção social especial de média complexidade pelo Estado, e paralelamente à terceirização do nível de alta

<sup>2</sup> Entendida aqui 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” (LAMAMOTO, 1998, p. 27).

complexidade como execução indireta mediada pelo Estado. Desta forma, o Estado executa a política de assistência social por um modelo de administração híbrida, que combina ações estatais bem planejadas para determinados níveis de complexidade e terceirização do atendimento para outros.

Como apontado nesse estudo, urge a necessidade da realização de pesquisas mais aprofundadas sobre o nível de alta complexidade, que possam subsidiar o debate sobre o tema e, inclusive, que parte delas surjam como iniciativa do próprio MDS. O que se torna impossível é tolerar o silêncio, praticamente inquebrável, em torno da aparente omissão diante de um assunto de extrema importância para o bem-estar dos cidadãos que necessitam usufruir deste nível de atenção.

Ideal seria que a sociedade não carecesse mais de instituições de acolhimento e que o Estado fosse capaz de assegurar as seguranças necessárias aos indivíduos e famílias, por meio de ações protetivas e preventivas, capazes de lhes resguardar dos riscos e vulnerabilidades que levam muitos deles a necessitarem de acolhimento institucional. Todavia, a realidade que contemplamos não é esta. Em muitos municípios se enfileiram os cidadãos de diversas faixas etárias que aguardam vagas para serem acolhidos.

Desta feita, é justo que o Estado cumpra o seu papel e ofereça estes serviços com qualidade e responsabilidade, uma vez que a pobreza, a miséria, a violência, entre tantas outras expressões da questão social são problemas estruturais do sistema capitalista e tendem a permanecer e gerar desacolhidos, até que surja um novo modelo de sociedade, capaz de redistribuir a riqueza socialmente produzida e promover a proteção social a todos os cidadãos de forma igualitária. E, talvez, mesmo assim, é provável que ainda haja a necessidade de receber alguns cidadãos em instituições de acolhimento, o que nos leva a recobrar a responsabilização do Estado frente a esta demanda.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Capacita SUAS**: configurando dos eixos de mudanças. Brasília: MDS, 2008. v. 1.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL, Lei nº 8.742. Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Brasília: DF, 7 de dezembro de 1993.

BRASIL, Lei nº 12.435. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF, 6 de julho de 2011.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, Secretaria Nacional de Assistência Social, novembro 2004.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, **Norma Operacional Básica (NOB)**. Brasília, Secretaria Nacional de Assistência Social, 15 julho de 2005.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, **Norma Operacional Básica (NOB)**. Brasília, Secretaria Nacional de Assistência Social, 10 de dezembro de 2012.

BRASIL. **Orientações sobre a Gestão do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS - 1. Versão**. Brasília, [s.n.], 2009.

BRASIL. **Orientações técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social - CRAS. Brasília, [s.n.], 2009.

COUTO, B. R. **O direito e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 1998.

MIOTO, R. C. T. Família e políticas sociais. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; MIOTO, R. C. T. (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PEREIRA, P. A. P. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: BRAVO, M. I.; PEREIRA, P. A. P. (Org.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001. p. 217-234.

SPOSATI, A. Modelo de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: CONCEPÇÃO e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. p. 13-56.

SPOSATI, A. Assistência social em debate: direito ou assistencialização? In: SEMINÁRIO NACIONAL O TRABALHO DO/A ASSISTENTE SOCIAL NO SUAS, 2001. **Mesa-Redonda....** Brasília. Brasília: CFESS, 2011. p. 32-51.

SITCOVSKY, M. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. In: MOTA, A. E. (Org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

*Recebido em: 22 de novembro de 2013*

*Aceito em: 08 de dezembro de 2014*