



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

SÉRIE ESPECIAL  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
EM LINGUAGEM CIDADÃ

VOL. 1

ABR/2024

CIÊNCIAS  
SOCIAIS E  
POLÍTICAS

# Introdução à política de assistência social

# SPP 01.



Marina Abreu Torres



#### **DIRETORIA GERAL**

Rafael Fonseca Dayrell Farinha

#### **DIRETORIA DO PROCESSO LEGISLATIVO**

Lucas Leal Esteves

#### **DIVISÃO DE CONSULTORIA LEGISLATIVA**

Marcelo Mendicino

#### **SEÇÃO DE CONSULTORIA EM ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS PÚBLICAS**

Evana Rezende Batista

#### **CAPA**

Larissa Metzker

Gustavo Ziviani

Yasmin Schiess

*Seção de Criação Visual*

*Superintendência de Comunicação*

*Institucional*

#### **AUTORIA**

Marina Abreu Torres

*Consultora Legislativa de Ciências Sociais e*

*Políticas*

CONTATO: [divcol@cmbh.mg.gov.br](mailto:divcol@cmbh.mg.gov.br)

URL: [www.cmbh.mg.gov.br/A-Camara/publicacoes](http://www.cmbh.mg.gov.br/A-Camara/publicacoes)

Conforme a Deliberação da Mesa Diretora nº 3, de 2011, compete à Divisão de Consultoria Legislativa, entre outras atividades, elaborar textos técnicos, artigos, relatórios e outras peças informativas, bem como prestar assessoramento técnico às comissões, à Mesa Diretora e aos vereadores. Todos os Estudos e Notas Técnicas são produzidos em atendimento a solicitação de vereadora, de vereador, de comissão ou da Mesa Diretora.

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial da Câmara Municipal de Belo Horizonte ou da sua Divisão de Consultoria Legislativa.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

TORRES, Marina Abreu. Introdução à política de assistência social. Belo Horizonte: Divisão de Consultoria Legislativa/Câmara Municipal de Belo Horizonte, abril 2024. Série Políticas Públicas em Linguagem Cidadã, v.1. Disponível em: <[www.cmbh.mg.gov.br/A-Camara/publicacoes](http://www.cmbh.mg.gov.br/A-Camara/publicacoes)>. Acesso em: DD mmm. AAAA.



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

SÉRIE ESPECIAL  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
EM LINGUAGEM CIDADÃ

VOL. 1

ABR/2024

CIÊNCIAS  
SOCIAIS E  
POLÍTICAS

# Introdução à política de assistência social

# SPP 01.

## SUMÁRIO

1. Introdução: assistência social como política pública de Estado .....	5
1.1. Assistência social vs. assistencialismo.....	9
1.2. Natureza não contributiva e público-alvo.....	11
2. Escopo da política de assistência social: proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos.....	12
2.1. Proteção social.....	12
2.2. Vigilância socioassistencial.....	15
2.3. Defesa de direitos.....	16
3. Diretrizes da política de assistência social: descentralização, participação e primazia do Estado.....	17
3.1. Descentração político-administrativa.....	17
3.2. Participação Social.....	18
3.3. Primazia do Estado na condução da política.....	19
4. Referências.....	20

# 1. Introdução: assistência social como política pública de Estado

A assistência social é uma política pública que visa garantir a **proteção social** e o atendimento às **necessidades básicas** de qualquer pessoa. É um **direito** que deve ser assegurado pelo Estado, conforme prevê a Constituição Federal de 1988.

Segundo o texto constitucional, os seus objetivos são:

Garantir a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice.



Amparar crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.



Promover a integração das pessoas ao mercado de trabalho.



Promover a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a sua integração à vida comunitária.



Garantir o benefício mensal de um salário mínimo à pessoa com deficiência e ao idoso sem renda própria.



Reduzir a vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza.



Órgãos públicos e organizações da sociedade civil que prestam serviços, executam programas, realizam projetos ou concedem benefícios socioassistenciais compõem o chamado **Sistema Único de Assistência Social, o SUAS**.



Compõem o SUAS:

- governo federal;
- governos estaduais e distrital;
- governos municipais;
- conselhos deliberativos;
- entidades privadas de assistência social.

Por ser um sistema **único**, toda a prestação de serviços na área da assistência social deve seguir critérios e diretrizes padronizados e consistentes, previstos em legislação.

A Lei Orgânica da Assistência Social, conhecida como **LOAS**, é a norma que orienta a política de assistência social em todo o país, trazendo definições, diretrizes e princípios que devem ser observados por todos aqueles que compõem o SUAS.

**LOAS**  
**LEI ORGÂNICA DE**  
**ASSISTÊNCIA SOCIAL**  
(LEI N° 8.742, DE 1993)

Antes de virar responsabilidade dos poderes públicos e direito de todo cidadão, serviços assistenciais eram prestadas em **caráter de ajuda e de caridade** por iniciativas particulares, como instituições de origem filantrópica ou religiosa.



Esses grupos e entidades já realizavam ações importantes voltadas para crianças, idosos, pessoas em situação de rua ou pessoas com deficiência de baixa renda, por exemplo.

No entanto, não havia obrigatoriedade na prestação desses serviços, que podiam ser interrompidos.

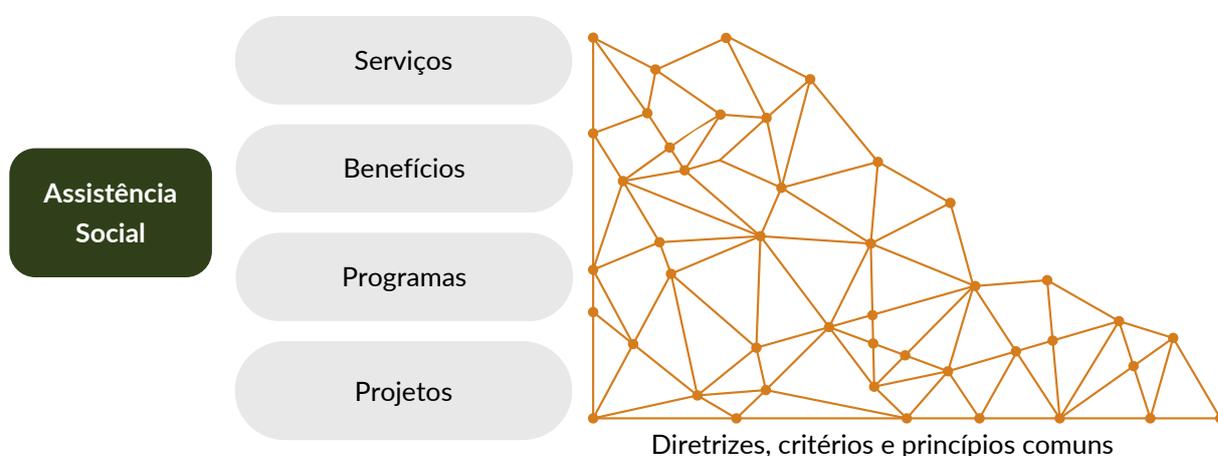
Além disso, as ações não procuravam ter um alcance universal. As entidades podiam escolher quem iriam atender.

O que tínhamos, portanto, era um universo composto por entidades que não necessariamente conversavam entre si. Não havia garantia de que atuavam segundo premissas semelhantes, pautadas em valores e diretrizes validados socialmente.

Um **Sistema Único** significa que os atendimentos prestados por qualquer entidade de assistência social devem seguir as diretrizes da política, formuladas com base em critérios pactuados em instâncias de participação social.

A Constituição da República de 1988 inaugura a assistência social como uma **política pública**.

Isso significa que ela passa a compor **um conjunto articulado de serviços, benefícios, programas e projetos**.



A Constituição determina que esses serviços, benefícios, programas e projetos devem ser conduzidos prioritariamente pelo poder público. A assistência social se torna, assim, **responsabilidade do Estado**.

Com isso, a Constituição de 1988 inaugurou uma outra forma de se pensar sobre as ações de apoio aos grupos sociais em condições de vulnerabilidade: elas devem ser vistas como **direito** e não como **favor**.

O que muda quando pensamos na assistência social como **direito** e não como **favor**?

O *favor* pode gerar constrangimentos.



Muitas vezes, a pessoa se sente em dívida e com a necessidade de retribuir o favor recebido.

Quando o acesso a um serviço ou benefício é um direito, a pessoa pode exigí-lo, garantindo a sua dignidade.

Um *direito* pode ser cobrado.



Nesse sentido, é importante diferenciar a política de assistência social de práticas que compõem o que chamamos de **assistencialismo**.

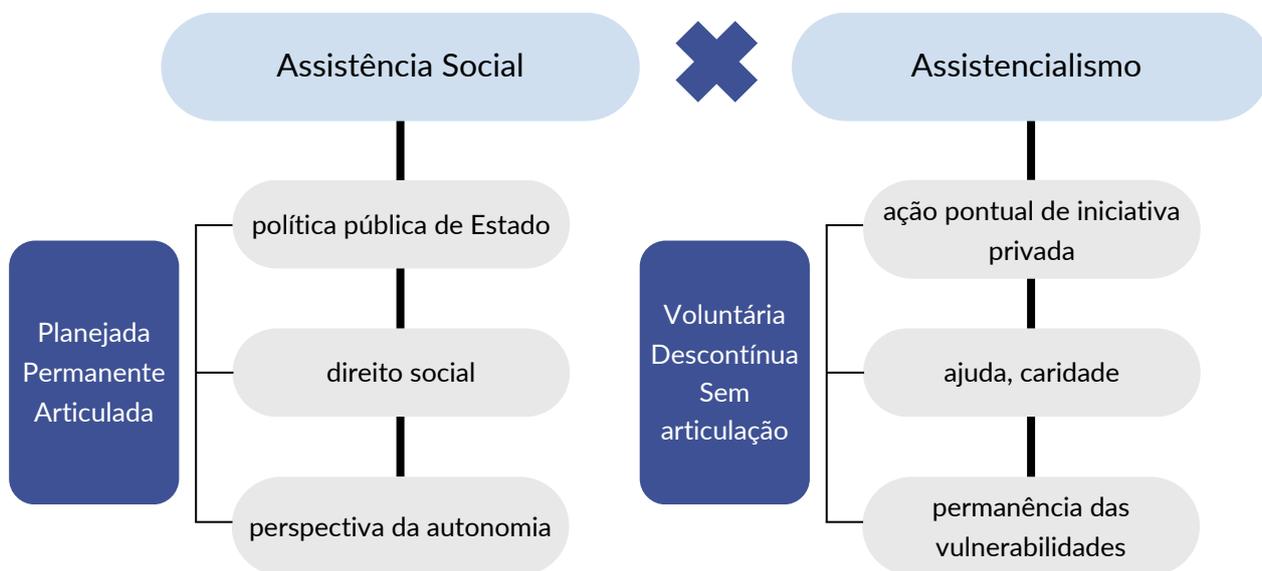
## 1.1. Assistência social vs. assistencialismo

Segundo o dicionário Aurélio, **assistencialismo** é a doutrina, o sistema ou a prática que apoia, organiza ou presta assistência a membros necessitados de uma comunidade **em detrimento de uma política que os tire da condição de necessitados**.



Uma prática assistencialista não buscará que o indivíduo em condição de vulnerabilidade supere essa situação e conquiste autonomia na provisão de suas necessidades básicas. Ela está limitada ao atendimento de sua necessidade naquele momento, vendo-o como uma pessoa carente que precisa de ajuda.

As noções de **carência** e de **ajuda** se contrapõem às ideias de **direito**, de **cidadania**, e de **autonomia** trazidas pela política de assistência social.



A **entrega de cestas básicas**, por exemplo, embora seja uma ação importante, pode ter um caráter **meramente assistencialista** se não for acompanhada de outras medidas de combate à fome e de geração de renda.



Na perspectiva da assistência social, portanto, essa ação **não deve se dar de maneira isolada**, mas incluir outras que possibilitem, a médio e longo prazo, a **superação** da situação que leva a família a necessitar da cesta.

## 1.2. Natureza não contributiva e público-alvo

As cidadãs e os cidadãos que acessam os serviços, projetos e programas de assistência social não precisam pagar nada por eles. Também não há a necessidade de terem contribuído previamente, como no caso da previdência social.

Por isso, dizemos que a assistência social é uma política de natureza **não contributiva**.

A Constituição dispõe que a assistência social será prestada **a quem dela necessitar**, ou seja, a qualquer pessoa em situação de **risco** e de **vulnerabilidade social**. Famílias e indivíduos podem estar mais vulneráveis a situações de risco quando, por exemplo:

- sua renda é baixa;
- laços familiares ou comunitários estão rompidos;
- vivenciam uma situação de violência;
- a capacidade de locomoção ou de realização de tarefas diárias de cuidado pessoal está reduzida;
- vivenciam algum desastre natural;
- algum membro morre ou há um novo nascimento;
- enfrentam situações de racismo, sexismo ou outras formas de discriminação.

A natureza pública da assistência social e o seu caráter não contributivo possibilitam a universalidade do seu acesso sem contrapartidas, o que contribui para a sua efetivação enquanto direito.



## 2. Escopo da política de assistência social: proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos

Conforme dispõe a LOAS, a política de assistência social deve atuar em **três frentes**:

Proteção social

Vigilância socioassistencial

Defesa de direitos

### 2.1. Proteção Social

A primeira delas — a proteção social — compreende as medidas que visam **prevenir, mitigar e superar** situações de **vulnerabilidade** aos riscos sociais.

A proteção social deve atuar em diferentes níveis para que as pessoas possam enfrentar situações adversas ligadas ao seu ciclo de vida, às suas condições de saúde ou às suas condições socioeconômicas, por exemplo.



Segundo a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a **proteção social** deve garantir aos indivíduos:

- segurança à sobrevivência;
- segurança de acolhida;
- segurança do convívio familiar e social.

A proteção social deve **garantir a todos o atendimento às suas necessidades básicas**, o que inclui alimentação, vestuário e abrigo.

Deve também garantir a segurança do **convívio social**, partindo do entendimento de que a inserção dos indivíduos e de suas famílias em uma vida comunitária, com o estabelecimento de laços sociais e onde possam tomar suas decisões de maneira autônoma, é fundamental.

A proteção social, portanto, recusa soluções que impliquem na reclusão ou no isolamento dos membros de uma comunidade, buscando, para isso, **fortalecer os seus vínculos sociais**.

Os programas, projetos, serviços e benefícios da proteção social se dividem em dois níveis de atendimento:

proteção social básica

proteção social especial

média complexidade

alta complexidade



A **Proteção Social Básica**, ou seja, o **primeiro nível de atuação da assistência social**, busca identificar situações *potenciais* de violação de direitos, atuando na **prevenção** de riscos e na **proteção** de grupos sociais vulnerabilizados ou que tenham vínculos sociais fragilizados.

Famílias de baixa renda, por exemplo, estão em **maior risco** de ter algum direito básico violado: direito à alimentação adequada, direito à moradia, direito à saúde etc.

A assistência social, no seu nível de proteção básica, deve **identificar** essas famílias e indivíduos e **oferecer serviços e projetos** que garantam o seu acesso a esses direitos, seja por meio de atuação própria, seja pela concessão de benefícios, seja por encaminhamento a outras políticas públicas.

A **Proteção Social Especial**, por sua vez, engloba as ações voltadas para situações em que direitos estão na *iminência* de violação ou que *já foram violados*: situações de trabalho infantil, por exemplo; abandono e negligência a pessoas idosas; violência contra a mulher; vivência nas ruas etc.

O segundo nível de atuação da assistência social se divide em **média** e **alta complexidade** — os últimos envolvem situações em que o convívio familiar é impossibilitado e a segurança da acolhida deve ser garantida pelas instituições que compõem a política.

As ações, programas e projetos da proteção social especial visam contribuir para a **reconstrução de vínculos** familiares e comunitários e para o fortalecimento dos indivíduos no **enfrentamento das situações de violação de direitos**.



Uma importante norma para entender como se estrutura a política de assistência social é a **Resolução nº 109 do Conselho Nacional de Assistência Social**, publicada em 2009, que aprova a chamada **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**.

Na seção anterior, foi ressaltada a importância dos atendimentos de natureza socioassistenciais serem feitos com base em diretrizes técnicas e padronizadas, capazes de unificar e qualificar o que antes era feito de maneira fragmentada e desarticulada. Essa norma reflete esforços nesse sentido, buscando estabelecer bases de padronização nacional dos serviços e equipamentos físicos do SUAS.

A Tipificação define os serviços socioassistenciais segundo o nível de proteção (Quadro 1), além de descrever suas ações, seus usuários e seus objetivos.

#### Quadro 1 - Serviços socioassistenciais (Resolução nº 109/2009 do CNAS)

<b>Proteção Social Básica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)</li> <li>Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)</li> <li>Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas</li> </ul>
<b>Proteção Social Especial de Média Complexidade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)</li> <li>Serviço Especializado em Abordagem Social</li> <li>Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)</li> <li>Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias</li> <li>Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua</li> </ul>
<b>Proteção Social Especial de Alta Complexidade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Serviços de Acolhimento Institucional</li> <li>Serviço de Acolhimento em República</li> <li>Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora</li> <li>Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergência</li> </ul>

A resolução traz detalhes sobre o escopo, usuários, objetivos e ações desenvolvidas por cada um desses serviços.

**SAIBA MAIS** >>

**RESOLUÇÃO  
CNAS N°  
109/2009**



## 2.2. Vigilância socioassistencial

O segundo eixo de atuação da política de assistência social é chamado de **vigilância socioassistencial**.

Para organizar as ações socioassistenciais segundo as necessidades específicas de cada território, os agentes responsáveis pela gestão e pela execução da política devem **conhecer as práticas, a história e as necessidades** das pessoas presentes ali.

Devem também:



Analisar a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e de danos nos diferentes territórios onde atuam, avaliando, também, a capacidade das famílias de proteger seus membros diante dessas situações.

Acompanhar a prestação dos serviços socioassistenciais em cada território.

Esse processo de conhecimento e acompanhamento das condições concretas da vida local, olhando de perto para o que se passa nos bairros onde as pessoas vivem e transitam para identificar e monitorar as situações de vulnerabilidade e de risco, recebe o nome de **vigilância socioassistencial**.

### **SAIBA MAIS**



No [Portal da Prefeitura de Belo Horizonte](#), você pode encontrar publicações ligadas à vigilância socioassistencial do município.

As publicações incluem boletins e relatórios, que mostram o acompanhamento das ações desenvolvidas nos diferentes territórios da cidade, além de diagnósticos socioterritoriais.

## 2.3. Defesa de direitos

Nas seções anteriores, ressaltamos que a assistência social não pode se limitar ao trabalho junto às famílias em situação de vulnerabilidade.

Para garantir a prevenção, a mitigação e a superação de riscos, a política deve incluir uma atuação de médio e longo prazo, visando a construção de estruturas sociais mais justas e igualitárias.

A defesa de direitos faz parte desse conjunto de ações.



Defender direitos significa garantir que direitos já instituídos sejam respeitados e que novos direitos sejam instituídos.

A atuação das organizações de assessoramento e defesa e garantia de direitos da assistência social inclui:

- assessoramento técnico, jurídico, contábil e fiscal a outras entidades de assistência social;
- realização de projetos inovadores de inclusão cidadã, que apresentem soluções alternativas para o enfrentamento da pobreza;
- iniciativas de estímulo à geração de renda;
- produção e publicação de estudos e pesquisas;
- formação político-cidadã de grupos de usuários da política de assistência social;
- capacitação de lideranças;
- monitoramento e controle social sobre o alcance de direitos socioassistenciais e a existência de violações.

### 3. Diretrizes da política de assistência social: descentralização, participação e primazia do Estado

Segundo a LOAS, a política de assistência social deve seguir **três diretrizes**.

Descentralização

Participação social

Primazia do Estado

#### 3.1. Descentralização político-administrativa

União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem atuar de maneira compartilhada na gestão e na implementação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Em **Belo Horizonte**, a política de assistência social é conduzida no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania - SMASAC, por meio de sua Subsecretaria de Assistência Social - SUASS.

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, a NOB/SUAS, aprovada pela Resolução nº 33/2012 do Conselho Nacional de Assistência Social, **disciplina a gestão pública da assistência social** em todo o território brasileiro.

**SAIBA MAIS** >>

**PORTFÓLIO DE  
POLÍTICAS  
PÚBLICAS DA  
SMASAC**



## 3.2. Participação Social

A formulação e o acompanhamento da política de assistência social deve acontecer em instâncias que contem com a **participação da população**, especialmente dos usuários da política.

Essa participação deve se dar dentro das próprias instituições de assistência social, por meio da escuta dos seus usuários. Em nível mais amplo, a participação social é feita por meio de **conferências**, realizadas nas esferas nacional, estadual e municipal.

A última **Conferência Nacional de Assistência Social** aconteceu em 2023.



A participação também deve ocorrer por meio dos **conselhos deliberativos**.

Os conselhos são responsáveis por **deliberar** diretrizes, critérios e requisitos para a operacionalização da política, assim como por **fiscalizar** o seu cumprimento.



A coordenação nacional da política é responsabilidade do **Conselho Nacional de Assistência Social**, o CNAS, instituído pela LOAS.

Em Belo Horizonte, aprovar, fiscalizar e acompanhar a política de assistência social são atribuições do **CMAS**, o **Conselho Municipal de Assistência Social**.

Participam do CMAS representantes de diferentes órgãos da Prefeitura de Belo Horizonte e representantes da sociedade civil, incluindo usuários, membros de entidades privadas de assistência social e trabalhadores do SUAS.



### 3.3. Primazia do Estado na condução da política

Organizações privadas podem compor o SUAS, mas a Constituição Federal e a LOAS determinam que o poder público possui um papel central na provisão dos serviços socioassistenciais, além de ser responsável por organizar e conduzir a política.

#### CONHEÇA AS PRINCIPAIS UNIDADES PÚBLICAS DE ATENDIMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM BELO HORIZONTE:

## CRAS

CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Porta de entrada da assistência social, o CRAS atende e acompanha famílias em situação de vulnerabilidade, buscando fortalecer os seus laços e prevenir situações de violação de direitos.

O CRAS também oferece orientações sobre os benefícios assistenciais e pode inscrever as famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

No CREAS, os atendimentos são feitos a famílias que estão em situação de risco social ou que tenham tido seus direitos violados. Assim, enquanto o CRAS atua na prevenção, o CREAS busca apoiar indivíduos e famílias quando situações de violência, negligência e rompimento de laços já estão ocorrendo.

## CREAS

CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ambas as unidades devem orientar e encaminhar os cidadãos para outros serviços, quando for o caso, além de oferecer informações, orientação jurídica e apoio no acesso à documentação pessoal.

## 4. Referências

BELO HORIZONTE. Portfólio de políticas públicas. Secretaria de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania, 2023. Disponível em: <[https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/smasac/2023/smasac\\_portifolio-completo\\_digital\\_20230825.pdf](https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/smasac/2023/smasac_portifolio-completo_digital_20230825.pdf)>. Acesso em: 16 de abr. de 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Lei nº 8. 742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), 1993.

BRASIL. Ministério Do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

BRASIL. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, Resolução de nº 109 do Conselho Nacional de Assistência Social, CNAS. Brasília, 2009.

GRILLO, C., F. C.; CUNHA, E. S. M.; ALBUQUERQUE, B. S.; MASSA, E. S. C. (coords.) **SUAS conexões**: a integralidade da proteção da assistência social. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte/UFMG, 2020.

MESQUITA, A. C. S.; MIRANDA, G. L.; GOMES, M. P.; ANTUNES, M. R. F. Assistência Social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 19, 2011.

PAIVA, A. B.; PINHEIRO, M. B.; CURRALERO, C. B.; DIREITO, D.; LÍCIO, E. C.; NATALINO, M. Assistência Social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 30, 2023.

SPOSATI, A. Assistência Social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v. 10, n. 1, 2007.



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE  
Avenida dos Andradas 3100 . Santa Efigênia . BH . MG  
[www.cmbh.mg.gov.br](http://www.cmbh.mg.gov.br)  
31 3555.1100