

CAPACITA**SUAS**

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

CADERNO

1



ASSISTÊNCIA SOCIAL:
**POLÍTICA DE DIREITOS À
SEGURIDADE SOCIAL**

Dezembro de 2013



EXPEDIENTE

Presidenta da República Federativa do Brasil

Dilma Rousseff

Vice-Presidente da República Federativa do Brasil

Michel Temer

Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Tereza Campello

Secretário Executivo

Marcelo Cardona Rocha

Secretária Nacional de Assistência Social

Denise Ratmann Arruda Colin

Secretária Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Arnoldo Anacleto de Campos

Secretário Nacional de Renda e Cidadania

Luis Henrique da Silva de Paiva

Secretário Nacional de Avaliação e Gestão da Informação

Paulo de Martino Jannuzzi

Secretário Extraordinário de Superação da Extrema Pobreza

Tiago Falcão Silva

**SECRETARIA NACIONAL
DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Secretária Adjunta

Valéria Maria de Massarani Gonelli

Diretora de Gestão do Sistema Único de Assistência Social

Simone Aparecida Albuquerque

Diretora de Proteção Social Básica

Léa Lucia Cecílio Braga

Diretora de Proteção Social Especial

Telma Maranhão Gomes

Diretora de Benefícios Assistenciais

Maria José de Freitas

Diretora de Rede Socioassistencial Privada do SUAS

Carolina Gabas Stuchi

Diretor Executivo do Fundo Nacional de Assistência Social

Antonio José Gonçalves Henriques



Esta é uma publicação da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. O presente caderno foi produzido como objeto do contrato nº BRA10-20776/2012 – Projeto PNUD BRA/04/046 – Fortalecimento Institucional para a Avaliação e Gestão da Informação do MDS, celebrado com a Fundação São Paulo – FUNDASP.

FICHA TÉCNICA

Fundação São Paulo – FUNDASP
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP
Reitora: **Anna Maria Marques Cintra**
Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos
Especiais – CEDEPE/PUCSP
Coordenadora: **Mariângela Belfiore Wanderley**
Coordenação técnica: **Raquel Raichelis**
Equipe de pesquisa e elaboração: **Aldaíza Sposati, Luís Eduardo Regules**

COLABORAÇÃO TÉCNICA

Antônio Santos Barbosa de Castro Luciana de Barros Jaccoud
Denise Ratmann Arruda Colin Luis Otávio Pires de Farias
José Ferreira da Crus Simone Aparecida Albuquerque

REVISÃO

Denise Ratmann Arruda Colin
José Ferreira Da Crus
Luis Otávio Pires De Farias
Simone Aparecida Albuquerque

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Hugo Pereira - ASCOM/MDS
Tiragem: 5.000
Impressão: Gráfica Brasil

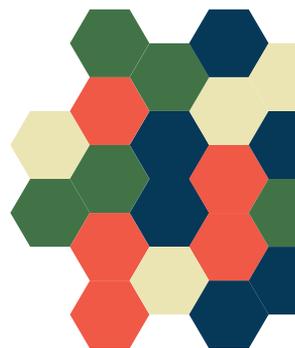
Todos os direitos reservados.
Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CAPACITA**SUAS**

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

CADERNO

1



ASSISTÊNCIA SOCIAL:
**POLÍTICA DE DIREITOS À
SEGURIDADE SOCIAL**

Dezembro de 2013

© 2013 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

BRASIL, CapacitaSUAS Caderno 1 (2013)

Assistência Social: Política de Direitos à Seguridade Social /
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome,

Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifí-
cia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 2013,

144 p. : il.

Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS

Edifício Ômega, SEPN W3, Bloco B, 2º Andar, Sala 229 – CEP:

70.770-502 – Brasília – DF.

Telefone: (61) 2030-3119/3124

www.mds.gov.br

Fale com o MDS: 0800 707-2003

Solicite exemplares desta publicação pelo e-mail:

capacitasuas@mds.gov.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	11
INTRODUÇÃO	13
I ASSISTÊNCIA SOCIAL: POLÍTICA DE DIREITOS À SEGURIDADE SOCIAL	27
A. Direitos Socioassistenciais e a Afirmação da Política de Assistência Social nos Entes Federativos.	38
B. Campo De Responsabilidade Da Assistência Social na Seguridade Social	39
II SEGURANÇAS SOCIAIS COMO RESPONSABILIDADE PÚBLICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	53
A. Compromissos Éticos com os Direitos Socioassistenciais	75
B. Novas Construções do Direito dos Usuários no Campo da Assistência Social.	80
C. Direito como igualdade, fraternidade e solidariedade	85
III. DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS.	90
A. Direitos Socioassistenciais na Perspectiva dos Direitos Fundamentais	91
B. Significados Dos Direitos Sócio Assistenciais Nos Textos Legais.	102
C. Consolidação De Direitos Socioassistenciais	106

IV. FUNÇÃO DE DEFESA DE DIREITOS	111
A. Direitos sociais e padrões de qualidade na atenção	111
a.1) breves ponderações sobre a regulamentação dos direitos socioassistenciais e as parcerias com as organizações da sociedade civil: o caso do Município de São Paulo;	111
a.2) reconhecimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo dos direitos da população em situação de rua (Acórdão – Des. Lineu Peinado; 29/06/99).	116
B. Instâncias Recursais e de Defesa.	119
b.1) SUAS e o Sistema de Garantia de Direitos.	119
b.2) Defensorias Públicas e o Ministério Público: alguns caminhos, o extrajudicial e o judicial.	123
C. Exemplo de Acesso ao Bpc: Entre Necessidades e o Limite de Renda.	128
D. Exemplos De Participação Popular: As Ouvidorias, A Lei De Acesso À Informação. A Assistência Social em ‘Movimento’.	129
NOTAS CONCLUSIVAS	133
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	140

APRESENTAÇÃO

Assistência Social: Política de Direitos à Seguridade Social

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) pauta-se no Pacto Federativo, com competências e responsabilidades entre os três níveis de governo, e materializa os princípios, diretrizes e os eixos estruturantes da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, estabelecendo um novo modelo de gestão, com enfoque na proteção social, organizado por níveis de complexidade: proteção social básica e especial, de média e alta complexidade.

O Sistema parte do reconhecimento da Assistência Social como direito social, responsabilidade do Estado e da compreensão da complexidade da realidade e estruturas sociais. A Constituição Federativa de 1988 afirma essa concepção, ao preconizar a Assistência Social como dever do Estado e direito do cidadão, público e reclamável.

Após oito anos de implantação do Sistema, percebe-se rapidamente o rompimento na área com as ações pontuais, segmentadas, fragmentadas, desarticuladas e de caráter emergencial, que sempre perpetuou na Assistência Social. A oferta de serviços, benefícios e transferência de renda passa a ser compreendida na sociedade como de caráter continuado, regular e obrigatório reafirmado na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Historicamente o trabalho no campo socioassistencial brasileiro foi marcado pela precariedade de vínculos, de estrutura e de recursos. Essa precariedade se reflete na descontinuidade e fragmentação das ações, na cultura do voluntariado, na precarização dos vínculos trabalhistas que acabam por fragilizar a relação com os usuários, na insuficiente formação e capacitação dos trabalhadores e, ainda, na ausência de compreensão da especificidade de atuação e das atribuições próprias de cada esfera de governo no âmbito da Assistência Social.

Este caderno 1, intitulado “Assistência Social: Política de Direitos à Seguridade Social” constitui um marco importante para a Política Pública de Assistência

Social, ao materializar e disseminar conteúdos referentes à função de defesa de direitos, no campo socioassistencial, no âmbito de proteção social brasileira.

Importante ressaltar que a concepção de direito nesta área ainda requer ações estruturantes de todos os gestores e profissionais na perspectiva da continuidade e certeza de proteção social para os usuários desta política pública. Vivemos em tempos de efetivação do Sistema, uma gestão compartilhada entre os entes federativos, momentos de firmar todas as conquistas advindas desta última década de sua implantação. Todavia, esse caderno nos convida, em especial, aos operadores desse direito, reafirmar nossos compromissos éticos, técnicos e políticos para e com os usuários visando construir a esfera pública e superar o assistencialismo ainda presente em nossa sociedade.

INTRODUÇÃO

A perspectiva de uma política social, que construa identidade nacional no Brasil por meio de um sistema único, precisa ter em conta uma característica que é, ao mesmo tempo, um desafio. Vivemos em um país com mais de 5500 municípios, muitos dos quais se localizam em regiões aonde só se chega com o uso de barcos, balsas, entre outras formas alternativas de locomoção, para além de pneus ou trilhos, formas mais usuais de transporte coletivo.

O sentido de sistema único supõe forte referência a significados e responsabilidades comuns entre os entes federativos. Embora unidade não signifique homogeneidade isto é, ausência de flexibilidade face às diversidades sociais, culturais, territoriais ela exige que traços comuns sejam possíveis na identidade de campo e na ação dessa política social. Aqui, um desafio principal. A identidade social da política de assistência social, para além de um movimento interno, supõe seu reconhecimento externo, isto é, ela depende de como os outros captam seu conteúdo, atribuem significados, formam sua percepção e concepção. Nesse sentido trata-se de, ao mesmo tempo construir sua identidade e seu reconhecimento social. Esse processo conjuga o modo como aqueles que vivenciam internamente essa política a entendem, com a forma com os que lhe são externos, lhe dão sentido e entendimento.

Nessa identidade social, os direitos socioassistenciais são parte inerente e nela devem estar inscritos, respondendo de pronto a questão: *a política pública de assistência social assegura determinados direitos de proteção social inscritos no âmbito da seguridade social brasileira cuja declinação se sustenta e se orienta pela declinação de seguranças sociais pelas quais a política de assistência social é responsável com a responsabilidade de superar incertezas e desproteções sociais que impedem ou fragilizam a seguridade social dos cidadãos e cidadãs independente de seu ciclo etário.*

Há clareza de que a política é um processo histórico não linear. É sempre um movimento. Nesse sentido sofre mutações, escolhas, coerências e incoerências, consistência e inconsistências, interferências. É um processo aberto

historicamente, principalmente, se o considerarmos resultante de relações democráticas. Mas, essa mutabilidade não significa subjetividade, interpretações pessoais ou individuais, pois se está tratando de uma política pública, portanto, de um conjunto de decisões e ações ancoradas na prevalência do interesse público. O interesse público em nossa sociedade se constitui na conflitante relação entre estado, sociedade e mercado isto é, na disputa entre interesses econômicos, quase sempre privados, e interesse sociais fundados em pressupostos da ética pública e social.

O conjunto de reflexões dos cadernos Capacita SUAS, em sua segunda edição, tem por intenção fazer avançar, no que for possível, a unidade do SUAS no país, a partir do significado, concepção, estratégia que seus gestores e trabalhadores a ele atribuem.

Este Caderno se dedica à discussão de direitos sociais no campo da política pública de assistência social, isto é os direitos socioassistenciais. Ele dá centralidade aos direitos socioassistenciais no SUAS - Sistema Único de Assistência Social.

❖ CULTURA DE DIREITOS E POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

É fundamental ter presente que a identidade atribuída à assistência social pela Constituição de 1988 rompe com seu reconhecimento no campo de 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.

Considerar a assistência social sob o estatuto de política pública gera múltiplos impactos. O primeiro deles é o provocar o confronto com a cultura conservadora e liberal predominante na prática histórica dessa área, na medida em que essa compreensão se opõe, desde a gênese, ao estatuto da proteção social como política pública regulada pelo Estado e direito do cidadão.

O exame do percurso histórico das práticas de assistência social são provas factuais de que sua mutação para o campo de política pública significa intro-

duzir uma cisão na cultura dos agentes públicos que operam essa política. Mas paradoxalmente a proposta é a de caminhar para consolidar um sistema único de âmbito nacional o que significa superar a diferença e a fragmentação. Tem-se nessa tempo desejado e rejeitado pelos vários gestores de órgãos federativos.

Construir historicamente e na forma de um sistema único a identidade social da política de assistência social é, sem dúvida, um processo de objetivação dos valores que orientam a ação pública no âmbito dessa política. Esses valores dizem respeito, sobretudo, à relação do estado com o cidadão. Ao remeter essa compreensão a um sistema único reitera-se que ela significa alcançar a unidade entre os entes federativos, quanto a identidade social da política.

Trata-se de uma situação muito nova na história brasileira, pois os demandatários de atenções no campo da assistência social ainda são marcados pela estigmatização e pelo moralismo e não pelo reconhecimento enquanto sujeitos de direitos. A alteração da cultura dos agentes institucionais dessa área, incorporando seus usuários como sujeitos de direitos, exige muitas alterações em procedimentos institucionais e profissionais que a orientaram ao longo dos anos.

Operar novas perspectivas na política pública de assistência social exige resgatar a historicidade desse campo de ação que chega a se manifestar até mesmo nos processos de ocupação dos territórios das cidades e nas possibilidades efetivas que esses territórios oferecem a quem neles vive.

A responsabilidade pública que esse fato traz para a gestão e para o entendimento de cada trabalhador desse campo exige romper com características (aparentemente genéticas) que se interpõe a cultura de direitos. A velha visão da assistência social composta por ações sociais fragmentadas, mutáveis, isolada precisa ser alterada significativamente a fim de que se possa até mesmo falar em acesso a direitos socioassistenciais através da rede de serviços e da inclusão em benefícios.

A base de um sistema único de gestão a partir dessas ponderações ultrapassa a racionalidade de procedimentos institucionais, em geral pautados pelo

cunho jurídico-administrativo e contábil-financeiro. Seus resultados são por hábito, declarados em métricas de atendimentos sem exigir a racionalidade ética fundada na disposição em ofertar acesso e resultados ao cidadão na condição de um direito social.

É preciso ter presente que a assistência social em sua trajetória de iniciativas governamentais é marcada pelo pragmatismo, pelo improviso, pela descontinuidade entre gestões, pela urgência em atuar depois do ocorrido, por ser refratária ao planejamento e um tanto descrente no investimento na profissionalização de seus agentes institucionais. Esta é uma das frentes de ação principais que o SUAS vem atuando. Romper o imediato pelo planejado, introduzir a prevenção e não só a atenção a vitimização. Esta perspectiva que a conota com as exigências de uma política pública passam a requerer que sua gestão se faça por meio de formulação de metas, análise e fixação de custos, previsão orçamentária, condições de trabalho e meios institucionais para sua realização e investimento nas ações de formação e de capacitação dos trabalhadores.

A partir dessas considerações pode-se afirmar que **as seguranças sociais e os direitos socioassistenciais delas resultantes, são os pilares éticos para constituir a unidade de um sistema único de gestão em todo o território nacional.**

❖ A GESTÃO POR SISTEMA ÚNICO FEDERATIVO

O sentido de sistema único supõe forte referência a significados e responsabilidades comuns entre os entes federativos, isto é, são quase 5.600 unidades decisórias em todo o país, pois os entes federados, além dos municípios, incluem os 26 Governos Estaduais, o Distrito Federal e o Governo Federal e, isto, considerando somente o Executivo. Essas unidades federativas possuem histórico institucional bastante diferenciado no que se refere à presença da gestão da assistência social em sua divisão de trabalho institucional, bem como, quanto a direção e conteúdo que foi recebendo ao longo das gestões.

Para a configuração do reconhecimento de direitos há uma questão central que precisa ser entendida e superada. Uma política social do ponto de vista do direito do cidadão não pode ser flutuante, descontínua, ou resultante simbólica da obra de um gestor para que usufrua de vantagens pessoais. Sem dúvida, algumas gestões podem ser mais eficazes, mais impulsionadoras do que outras, mas isto não pode significar que cada gestão desenvolva uma inventividade de nomenclaturas, programas, atenções que simplesmente acabam ao findar o período daquela gestão.

A concepção de direito supõe continuidade, certeza. Isto é muito novo no campo da gestão da assistência social dado as marcas históricas de trato subjetivo que recebeu ao longo dos anos. Em um sistema único de gestão a unidade na atenção ao cidadão ancorada no direito é baseada na isonomia, na igualdade, na permanência.

Um dos elementos explicativos do histórico diversificado da assistência social entre os entes federativos brasileiros decorre da própria diferenciação dessas unidades entre si, pois de acordo com os dados do último censo do IBGE 2010, 70% desses municípios têm até 20 mil habitantes e neles estão 17% da população do país; 19% têm mais de 20 mil até 50 mil habitantes correspondendo a 16% da população; 6% conhecidos como municípios médios, têm mais de 50 mil até 100 mil habitantes, com 12% da população. Os grandes municípios com mais de 100 mil até 900 mil habitantes são somente 266 unidades, ou 5%, mas concentram 33% dos habitantes do país e, somente, 17 municípios, ou 0,31% são aqueles que têm mais de 900 mil habitantes. Todavia mesmo a concentração populacional entre estes é bastante diferenciada. Nesses 17 municípios vivem 22% da população brasileira. São Paulo, o maior, conta com 12 milhões de habitantes.

É preciso entender que cidades mais populosas tendem a apresentar complexidades e demandas diferenciadas, bem como, a exigência do trato territorial intraurbano e de suas fronteiras. Cidades pequenas tendem a maior presença da distinção do trato rural-urbano bem como as demandas intermunicipais.

O tempo histórico de existência dos municípios é diferenciado e nem sempre atentamos para isso. Grande parte deles foi crescendo paulatinamente, e muitos se tornaram novos municípios pelos desdobramentos de outros municípios em épocas bem recentes, isto é após a CF-88.

Ao longo da história varia não só o contingente populacional como o número de municípios. É de se lembrar que sob a capa da nomeação municípios estão cidades, com sua dinâmica, velocidade, aceleração do tempo, entre muitas outras coisas. Algumas poucas cidades têm tempo de existência convergente com os 500 anos da nossa nação, todavia, boa parte não chega a 50 anos de vida face à luta pela emancipação de pedaços de antigas cidades como novos municípios. Há, portanto, cidades brasileiras que estão vivenciando nova forma de poder e de representação político-social que vem se identificando para um novo conjunto de habitantes.

A realidade dos mais de 5.500 municípios brasileiros é marcada por identidades territoriais bastante diferenciadas o que influi fortemente, na dinâmica das suas relações, na preponderância maior ou menor de forças mais conservadoras. Nesse conjunto cabe distinguir a preponderância da vida em meio rural ou no meio urbano. Claro que aqui as cidades irão se diferenciar pela densidade agrária, industrial, mercantil, financeira das forças políticas.

É preciso ter clareza que os municípios guardam grande diversidade não só em seu tamanho populacional quanto em sua história e sua cultura em geral, e em específico, no campo da assistência social. A história da institucionalização da assistência social precisa estar presente para os trabalhadores dessa área de cada ente federativo. Efetivar o sistema único com base em direitos sociais implica em forte mudança cultural a ser impregnada no modo de entender a assistência social como política, e não mais como prática.

Este é um grande desafio para as instâncias estaduais e federal de gestão, pois podem tender a fazer um amálgama plasmando diferenças em uma homogeneidade que se põe mais além do real.

❖ UNIDADE, UNIFORMIDADE, HETEROGENEIDADE, COMANDO ÚNICO: ELEMENTOS DE GESTÃO

Construir unidade em face de tanta diversidade é sem dúvida, um grande desafio, e esses fatores precisam ser levados em conta quando se pretende construir um sistema único nacional. Em outras palavras, ser único não quer dizer ser uniforme ou desprezar a diversidade, embora cada parte dessa unidade deva conter os elementos que constroem a identidade comum.

É essa identidade que ganha centralidade na reflexão de um sistema único e do consenso sobre o campo de resposta e os resultados específicos que estão em seus propósitos de alcançar enquanto uma forma de articulação de partes e de pares para o todo, de modo a efetivar as responsabilidades dessa política como efetivamente pública. Entendemos que o compromisso com a efetivação de direitos é parte essencial dessa identidade nacional.

Um sistema único, para além de uma forma de articulação, significa um sistema de gestão que opera sob parâmetros mutuamente reconhecidos. É preciso entender que gestão não é um conjunto de atos burocráticos, mas um processo estratégico e político, que pode adquirir variadas formas desde as autoritárias, em geral centralizadoras, às descentralizadas, nem sempre democráticas e participativas. Nesse sentido o movimento de um sistema único, sobretudo entre pares, os entes federativos, é também um processo político de reconhecimento de sujeitos e a expressão de suas ideias e concepções. Isto vale, não só para a relação entre os entes federativos, mas para cada ente em si mesmo, pois se está tratando de um complexo processo de gestão que possui diversos níveis desde a ação de trabalhadores ‘de ponta’, até os dirigentes maiores. Mas, sobretudo, é um sistema que se instala na relação entre Estado, Sociedade, acrescida do Mercado, principalmente sob a relação internacional de globalização econômica.

É preciso ter sempre presente que política pública social significa obter acesso a uma atenção fora da relação de compra e venda, isto é, da relação de mercado. É essa condição de não ser desmercadorizada, isto é, uma não

mercadoria, ou um acesso a um bem por compra e venda que dá o sentido de público, diverso do privado. Com essa compreensão é inadequado atribuir-se a nomeação à assistência social de política pública gratuita ou não lucrativa. Ao usar categorias do âmbito privado, ainda que pela negativa, permanece o entendimento de que a assistência social é um campo necessariamente da alçada privada e que não cabe seu trânsito para a esfera pública.

Outro desdobramento da dimensão público privado nas políticas sociais, está na aplicação de práticas de ativação junto a usuários de atenções da assistência social, pela introdução compulsória de contrapartidas, até mesmo, pela *contratualização* do compromisso em tomar uma dada conduta, sob pena de lhe ser negado ou suspenso seu acesso. Neste caso, ocorre o revés. É a gestão pública que empurra a resolutividade para o indivíduo e para o campo do privado. Desfaz-se o caráter público da política na medida em que ela passa a exigir determinado comportamento no campo privado para o cidadão para que possa permanecer usuário da atenção pública, há uma exigência no âmbito privado para obter a atenção pública. A ação nessa configuração aproxima como fossem idênticas a ação de polícia com a ação da política.

A previdência social pública tem particularidade diversa da assistência social, seu financiamento na forma de seguro, recolhe contribuição mensal do empregado e do patrão mas sua operação é pública. A assistência social, e com ela outras políticas, ao operar com as Organizações não Governamentais (ONGs) em seus serviços e ações, ainda que sob convênio, aplica o recurso financeiro público em uma organização privada.

É equivocado reduzir o sentido de gestão a uma forma de organizar um sistema de tramitação de papéis, enquadramento de procedimentos, exigências de apresentação de documentos, comprovação de responsabilidade, como comprovar necessidade ou renda. Compreensão do processo de gestão restrito a linguagem institucional isola o órgão estatal de suas relações sociais, e termina por considerar que o sistema é só um arranjo interno de um órgão ou entre órgãos governamentais e não entre Estado e sociedade. Essa forma de entendimento caso seja atribuída a um sistema único, parece considerar

que ele funciona como um processo que opera “da porta para dentro” e não, um processo relacional e societário. Esse modo de leitura e operação pode resultar em equívoco, pois com ele ocorre um afastamento do fundamento e do objetivo do sistema único que é o de: consolidar direitos de cidadania, direitos esses que não se limitam a esfera de direitos individuais e políticos, mas revelam preocupação com os direitos fundamentais em toda sua magnitude, ou seja, se voltam para os direitos sociais (integrados pelos direitos socioassistenciais).

Caso nosso olhar e ação estejam unilateralmente dirigidos e enraizados para o interior dos mecanismos do Estado, em que espaço o cidadão será ouvido ou falará? Como consolidaremos os processos de controle social e de representação?

A condição de existência de um sistema único não é excluyente da dimensão relacional da cidadania pelo contrário, seu sentido deve ser o de afirmá-la.

Cidadania, enquanto condição de existência do sujeito de direitos, tem fundamento democrático na liberdade de expressão, na autonomia dos sujeitos e na participação social. Por isso, é incompatível com o sentido de cidadania a designação de usuários desse sistema como destinatários, isto é, aquele que recebe algo, e não um cidadão que tem direito a ter acesso a um bem ou serviço. É incompatível ainda que no modelo de gestão adotado, não lhe seja garantido espaço de escuta, de manifestação, de participação no processo de gestão da política além de outras instâncias recursais.

A noção de direito não significa que o Estado esteja “doando/concedendo algo” para alguém receber, mas sim, de que a ação do Estado está fazendo jus, justiça, direito em face de suas responsabilidades sociais com os cidadãos. É completamente inadequada a substituição da nomeação de cidadãos para a de carentes ou necessitados como se pertencesse a outra espécie. Tais denominações, de cunho discriminatório, são de trato individual, isto é, partem do julgamento de um indivíduo, ou de um grupo de indivíduos e não do

reconhecimento da necessidade que estes cidadãos manifestam ou possuem. A política de assistência social torna-se pública, não por que é realizada por um órgão público ou estatal, mas por reconhecer que superar uma dada necessidade é do âmbito do dever do Estado e não uma concessão de mérito eventual face a uma fragilidade de um indivíduo. Temos aqui uma questão bastante complexa para a compreensão e significado da assistência social como política pública.

Sua materialização não é o necessitado, mas sim, a necessidade de proteção social. Percebe-se que pelos usos e costumes a operação da política ficou impregnada da categorização do necessitado, preocupando-se logo a sua entrada em saber: quanto ganha? qual é a renda familiar? qual é o per capita? Este ritual de relação monetária é contraponto com a relação de proteção social. Pior ainda é que confunde proteção social com capacidade de consumo.

É bastante diverso quando o da atenção se volta para a necessidade, ou para a demanda de proteção social, ou para objetivação da desproteção social vivida. Essa desproteção social como uma expressão da questão social não é uma particularidade de um dado sujeito ou características de alguns sujeitos em sua particularidade, as determinantes sociais, políticas, econômicas da sociedade ultrapassam a conformação histórico temporal da condição individual. Ao entender que uma política pública trata de necessidades sociais, individuais e coletivas, ainda que essas se manifestem concretamente em situações e pessoas, é preciso que a gestão ganhe competência e conhecimento na atenção, superação e até mesmo prevenção dessas necessidades.

Esse movimento, sem dúvida, implica em um processo social que seguramente não descarta confrontos ou negociações entre interesses conflitantes que exigirão a defesa ética da dignidade humana. De outro modo, não se estaria tratando de uma política pública e social, mas sim de “ações sociais” direcionadas a indivíduos, por muitas vezes nominadas de “operação enxuga gelo” ou de ações-piloto ou, exemplares, que fogem ao compromisso com a totalidade da expressão da situação de desproteção

social em face da proteção social a ser assegurada como direito. Há um caráter “preventivo” no direito, assim como o há nas políticas públicas. Não se coloca a perspectiva do direito tão só na ocorrência de uma violação. A proteção social básica, conforme se desdobra nas normas e dispositivos, indica que a política de assistência social deve atuar também, no sentido de “evitar” que o direito seja violado, esta noção está estampada na Constituição Federal como diretriz geral para todos os direitos (artigo 5º, inciso XXX)¹.

Não há nenhuma condição especial ou inerente à assistência social perante as demais políticas que a distinga no sentido de assumir a condição de arbitro para com a outra política quando um direito não tenha sido cumprido ou tenha sido violado. Essa situação é comum à operação de todas as políticas sociais sobretudo. Os usuários perversamente irão revelar alguma situação de violação de direitos humanos e sociais.

Alguns entendem que o exercício da função de defesa de direitos na assistência social deve ser considerada sob o que se poderia chamar de leitura alargada. Sob essa leitura a assistência social não teria direitos a se responsabilizar, mas exerceria tão só, uma advocacia social em defesa de acesso aos direitos sociais a serem providos pelas demais políticas públicas. Essa leitura desconsidera que a assistência social possa assegurar direitos específicos. Sob essa compreensão, ela nem seria propriamente uma política de direitos sociais, mas uma mediação ao acesso a direitos humanos e sociais. Nesse entendimento geraria tensões no acesso a direitos de outras políticas sociais, mas a assistência social em si mesma, não teria propria-

1 Tanto isto é verdadeiro que a própria Carta de 1988 se preocupa expressamente com o cidadão ao declarar, como cláusula pétrea, que a “lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (inciso XXXV, artigo 5º), logo a ordem jurídica como um todo, inclusive no campo dos direitos sociais, não se ocupa (e preocupa) apenas com a lesão a direito, mas também com sua “ameaça”, o que inclui claramente um conjunto de iniciativas de cunho “preventivo”. Aliás, seria absolutamente desarrazoado que a ordem constitucional, voltada para regular a conduta humana em todos os seus níveis, deitasse interesse somente nas situações de violação consumada a direitos e, paralelamente, renegasse ao segundo plano os meios disponíveis na sociedade e no Estado para “evitar” a violação a direitos dos cidadãos.

mente uma responsabilidade pública, ou até mesmo, não seria propriamente uma política, mas uma ação mediadora.²

É bom ter claro que no acesso a qualquer uma das políticas sociais, há sempre necessidades dos usuários a serem respondidas por outras políticas sociais ou econômicas. Isto se dá na saúde, na educação, na habitação. Esta não é uma situação privativa dos usuários da assistência social. A introdução de formas de gestão intersetoriais ainda se fazem necessárias de modo a aproximar linguagens institucionais e setoriais, abrir campo para a complementariedade de conhecimentos, para a leitura em comum da realidade dos que atuam em territórios de abrangência similar, da operação complementar entre os serviços das diferentes políticas e seus modos de operação.

O caráter público da política implica em isonomia, isto é, que sejam reconhecidos como iguais todos os que têm similitude de uma dada necessidade.

Embora o SUAS seja um sistema de gestão, é bom ter claro que a gestão é uma estratégia institucional para o alcance de um dado objetivo. Portanto a ênfase no SUAS, um processo de gestão pública interinstitucional, não significa, e não pode significar, separar fins e meios, mas sim uma forma de objetivá-los, caracterizá-los e articulá-los, como partes de uma mesma realidade.

O esforço analítico aqui empreendido visa exatamente desdobrar a concreitude da política de assistência social, tendo sempre presente que essa concreitude é uma construção que está a depender muito dos seus trabalhadores e gestores, bem como, do crescimento do processo democrático de controle social no qual os usuários sejam força central.

2 A assistência social ao assegurar direitos específicos a indivíduos e famílias, que não tiveram acesso aos direitos humanos de primeira, segunda, terceira e quarta gerações incorpora não só a defesa de manifestações de violência, como o abuso sexual, a violência contra as mulheres, como o conjunto de direitos que expressam o respeito à dignidade humana.

O início do ano de 2012 conquistou uma nova realidade, a Lei 12.435/2011, reconhecida como a LOAS do SUAS que introduziu alterações significativas na redação da lei e, que de fato, se constitui na referência da gestão da política de assistência social pelo sistema único, o SUAS. Nesse sentido é preciso que tudo o que se avançou desde 2005 (ano de aprovação da NOB-SUAS) na experiência de construção desse sistema único realmente de força o enfrentamento de desafios presentes e futuros.

❖ PERSPECTIVAS DESTE CADERNO

A discussão deste caderno versa sobre uma das funções da política de assistência social, a defesa de direitos. Espera-se que o diálogo que possa nascer do conteúdo deste Caderno se coloque o mais próximo possível da realidade dos trabalhadores responsáveis pela implementação do SUAS, apresentando não só conceitos, ou perspectivas, mas trazendo à discussão questões presentes na efetivação do SUAS entre os entes federativos. Será motivo de imensa completude se o diálogo posto neste texto possa vir a ser acessível, em conteúdo e forma, aos usuários da política de assistência social.

A perspectiva que este Caderno desenvolve parte da análise da assistência social como política de direito à seguridade social e, como tal, deve garantir determinadas seguranças sociais. Estas seguranças sociais são entendidas como fonte de emanção da particularidade de direitos socioassistenciais no âmbito da proteção social.

Por se tratar essa discussão, de direitos no campo da proteção social, por vezes o enunciado de direitos socioassistenciais parecem revelar a afirmação de garantia, respeito e atenção que já deveriam estar sendo observados como trato social. Todavia as condutas que não raras vezes eles enunciam na sociedade brasileira ainda permanecem como opcionais, campo de vontade individual, ou de escolha pessoal e não, de uma obrigação, fruto do respeito à dignidade do outro e do exercício da responsabilidade pública.

Ao se propor particularizar uma reflexão sobre direitos socioassistenciais, se está bastante distante de uma forma de apartação social como alguns poderão contestar considerando que esse caminho significa separá-los do conjunto dos direitos sociais como se fossem de outra natureza. O movimento desta particularização, pelo contrário, ao discutir direitos, na particularidade de socioassistenciais, tem a perspectiva estratégica de reforçar e ampliar o sistema de garantia de direitos sociais e humanos com os quais dialoga e interage.

Este texto se desenvolve em quatro movimentos. Parte do entendimento pelo qual a assistência social foi instituída pela Carta Magna de 1988, como um dos direitos da seguridade social brasileira, e enquanto tal, lhe cabe responsabilidade por um conjunto de desproteções sociais advindas desde as fragilidades inerentes ao ciclo de vida humano até aquelas socialmente construídas nas relações sociais. Fragilidade essas que se constituem em desproteções ou demandas de proteção social que exigem a cobertura por seguranças sociais a serem providas pela assistência social.

Após essa reflexão fundante este Caderno¹, se ocupa da particularidade dos direitos socioassistenciais e da função de defesa de direitos que compõem o tripé da política juntamente com a materialização da proteção social, tratada no Caderno 3 e a Vigilância Social da qual se ocupa o Caderno².

I ASSISTÊNCIA SOCIAL: POLÍTICA DE DIREITOS À SEGURIDADE SOCIAL.

Na sociedade em geral, na sociedade brasileira, nas áreas de política social, entre cientistas políticos, politicólogos, economistas, sociólogos, assistentes sociais, psicólogos, gestores, partidos políticos, igrejas, entre outros tantos segmentos ocorrem múltiplos modos de ver, entender, verbalizar o sentido político da política de assistência social. Em geral, esses diversos modos de conceber a assistência social não são compatíveis com a perspectiva do que está na CF-88, na LOAS, até porque sua concepção como direito posta na Carta Constitucional de 1988 é, como tantas outras áreas um vir a ser, e não uma condição já instituída, pois era incompatível com o estado de exceção que se vivia e de não direito.

No Brasil ocorreu um descompasso entre as formas e o tempo histórico em que a assistência social incorporou a agenda da ação estatal na União, nos Governos Estaduais e do Distrito Federal, e nas Prefeituras. Raramente essa incorporação o foi como política e quase sempre como uma ação social, com nomenclatura diferenciada, sem continuidade intensificada, principalmente em grandes centros urbanos, ao longo de décadas. Outra característica é a da lateralidade dessa incorporação, isto é, essa ação social, por vezes nominada de Serviço Social, se integrava a outra unidade da hierarquia municipal, a um conselho ou a um grupo ligado à esposa do governante. Como referência ao tempo histórico demarca-se, pelos dados conhecidos, a presença da assistência social na gestão estatal, ao pós Primeira Republica, ou pós anos 30, e mais particularmente no interior do período ditatorial do Estado Novo Vargasista, após a Primeira Guerra Mundial. Mas, mesmo nesse contexto aparentemente público e estatal, o espaço de poder e direção na assistência social foi ocupada sobretudo como campo de presença e resposta da Democracia Cristã assentada nos compromissos da Encíclica Rerum Novarum.

A presença da assistência social no aparato estatal é, como a de outras políticas sociais uma construção do século XX, acompanhando o processo de

industrialização, as condições dos contratos de trabalho, a legislação reguladora, a formação do operariado, ou seja, as particulares manifestações das expressões da questão social no Brasil. A Previdência Social reconhecida como primeira política social no país data de 1923. Algumas formas anteriores à legislação foram introduzidas por empresários, como concessão aos próprios trabalhadores, isto é, anteciparam a legislação na aplicação, por exemplo, do direito ao auxílio doença, todavia em caráter pontual, isto é, não extensível a todos os trabalhadores.

O primeiro órgão federal componente da gestão estatal direta foi a Secretaria de Assistência Social instituída em 1974, durante a ditadura militar, no Ministério da Previdência e Assistência Social. Todavia esse órgão não chegava a operar uma vez que a Fundação LBA, instalada em 1942, era quem açambarcava os recursos para as ações sociais do governo federal. Até a Constituição Federal de 1988, mais especificamente, até a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, que estabeleceu e regulou a primeira organização estatal da assistência social nos órgãos federativos, nem todos os entes incluíam a assistência social em sua organização administrativa ou não a incluíam como campo de política social mas de atividades e ações.³

Em face desse histórico de institucionalização não só diversificado, como tendente a expressar o convívio aquecido com o pensamento conservador, moralizador de práticas de ajuda pontuais e emergenciais, foi atribuída à assistência social uma identidade que a conforma no campo da tutela, do conformismo, do não direito.

O vir a ser, apontado nos textos legais da Pós CF-88 termina por sofrer uma lentidão e um rebaixamento não só face ao conjunto das experiências reais, de predomínio conservador, mas pela lentidão em que ocorreram as medidas pós

3 É bom lembrar que essa mudança demarcada pela Carta de 1988 para a assistência social não foi incorporada com solidez similar pelos gestores municipais, do DF ou estaduais. Uma passada de olhar sobre o conteúdo das constituições estaduais nesse campo mostra a incrível diversidade em que suas interpretações trafegam mesmo no ambiente da gestão pública.

88 que deveriam dar forma e aplicabilidade ao texto constitucional. Movimentos de luta em torno da assistência social como direito, de fato só ganharam visibilidade pós CF-88 e partiram mais acentuadamente de grupos sindicais, corporativos e não amplamente da população. Para alguns movimentos mais combativos o horizonte é/seria o de extinção da assistência social e não, sua afirmação como direito social.

O retardo na regulação do disposto constitucional para essa área como campo da seguridade social fez perdurar no pós CF-88 as velhas experiências que mostravam o real bem distante da nova possibilidade legal. A leitura de um difícil processo em construção não chegou a provocar a necessária unidade de luta. Construir direitos é luta histórica e sabemos que mesmo que eles estejam inscritos em lei isto não significa de imediato, uma alteração no modo de entender e produzir as ações.

Muito dessas interpretações sobre a assistência social tem a ver com as alterações que a direção da proteção social vem assumindo em contexto global, ou mais especificamente através das agências internacionais. A Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, interpreta a CF-88 e a LOAS/93 conferindo ao campo da assistência social a característica de uma ampliação do escopo da proteção social dos brasileiros, ampliação de alcance do direito de cidadania, superando a leitura da proteção social adstrita tão somente ao campo da legislação do trabalho. Considera ainda, que essa ampliação é delimitada a algumas seguranças sociais no âmbito da política de assistência social uma vez que o processo de proteção social é mais amplo do que uma só política social. Interpreta, que a política se organiza em unidade nacional na forma de sistema que deve assegurar direitos através de proteção social básica e especial.

Analistas nacionais e internacionais, em face da crise econômica de 2008, vêm insistindo na permanência, e por vezes extensão, da proteção social e não em sua restrição como forma de enfrentamento da crise econômica do capital, com menores impactos sociais, como o aumento da miséria e da pobreza. Mas de forma paradoxal a essa compreensão em muitos países vem

adotando propostas restritivas que retiram o caráter universal da proteção social e da seguridade social e os delimitam a grupos focalizados e em padrões considerados mínimos de proteção.

A concepção vigente para a assistência social no Brasil, firmada pela PNAS/2004, não corresponde plenamente ao proposto na atualidade pelas agências internacionais financiadoras. Ela é mais abrangente do que essas agências têm propugnado, para a nova conjuntura econômica dos países sob crise do capital. Na prática vêm adotando políticas restritivas aos direitos de proteção social já adquiridos.

Essas agências também vêm direcionando sua ação ao combate à pobreza, principalmente pela alternativa de programas condicionados de transferência de renda e não propriamente a uma extensão de serviços de proteção social. Há uma tendência mundial em favorecer a aplicação de recursos financeiros nesse escopo de ação, embora sem a chancela de um direito social.

A forte presença de programas sociais de combate à pobreza, imprime lugar secundário ao financiamento internacional de políticas sociais de direitos socioassistenciais. Esta priorização reforça a concepção daqueles que consideram que a assistência social não é campo de direitos ou de política pública, mas só de ajuda humanitária.

Um grupo de críticos aponta que a assistência social é *uma ação governamental que interdita, e não, um campo que constrói direitos sociais*, isto é, ela seria estigmatizadora, subalternizadora, e se reduz a prestar atenções focalizadas a grupos de miseráveis de forma subalternizadora. Com isto ela provocaria a quebra da universalidade das políticas sociais nominando esse processo de assistencialização das políticas sociais.

Outros críticos, que não aceitam a assistência social como política pública de direitos sociais consideram que a difusão da política de assistência social provoca uma reiteração do messianismo, na medida em que, de forma ufanista, seus trabalhadores ou gestores a entendem de forma acrítica como

uma política salvadora, isto é, com capacidade em dar resposta a todas as necessidades e males sociais.

Para além dessas considerações alguns ainda asseguram que a assistência social é uma política de desmanche de políticas universais e não, uma política que agrega novos direitos a seguridade social tornando seu alcance mais universal.

Em face desse conjunto de críticas, refletir sobre direitos socioassistenciais fica com um aroma de uma questão de fé ou religiosidade, e não, uma questão com base científica de decisão política e sócio jurídica. Antes de qualquer coisa, é bom lembrar que não se está tratando de profecias, mas de um dispositivo que, votado, estabeleceu na Constituição Brasileira um modelo de proteção social aos brasileiros que inclui a assistência social como um direito de seguridade social reclamável juridicamente e traduzível em proteção social não contributiva devida ao cidadão.

Mas há que se pôr em debate uma questão de fundo: será que a cultura dos brasileiros, dos gestores, dos agentes ou dos trabalhadores nessa política, das organizações sociais que nela se envolvem, incorpora e produz sua ação na perspectiva de convalidar os direitos de cidadania de quem atende, os cidadãos usuários? Será que tratam e consideram os usuários dos serviços ou dos benefícios sociais como sujeitos de direitos, como cidadãos, fazem valer o que pensam, o que pleiteiam, incluem nas responsabilidades do Estado a cobertura de suas necessidades na condição de direito?

A assistência social herdou a prática secular da ajuda ao próximo transitável entre o campo religioso e o secular. Com isto apresenta resquícios da naturalização de um valor religioso pelo qual qualquer ajuda ao outro é um bem em si. Com isto, a ação da política pública ou da responsabilidade institucional de um órgão estatal fica equivocadamente identificada como exercício de amor, de caridade, de doação, do não egoísmo humano ou da solidariedade. E ainda, não se exige dela **um padrão de qualidade da atenção** como determina a lei, opera-se muitas vezes como se a presença em si, já fosse a resposta adequada, posto que tratada como se fosse uma “ajuda” descomprometida com a resolutividade, ou o direito socioassistencial.

Trazer essa discussão para o campo da política social tem outro significado, pois implica em instituir **um bem público**, algo para todos os que o demandam. A atenção provem da condição de igualdade, de cidadania, do direito a ter direitos. Na ação de benemerência o que está em relevância é a boa conduta moral e individual de um homem ou uma mulher que ao prestar um auxílio, ao realizar uma ação social é considerado aos olhos dos outros, alguém de bem, por praticar benemerência. Este modo de pensar e agir nada tem a ver com direitos e, por consequência, com política pública.

Do ponto de vista do direito de cidadania qualquer ajuda **não é** um bem em si. Pelo contrário, pode ser a negação do outro como sujeito, como ser de direitos, de ideias, de propostas, de iniciativas, de protagonismo. Um cidadão de direito se relaciona com seus pares e diz o que quer de si, para si, para sua família, para seus relacionados e para a sociedade a que pertence.

A ajuda pode ser um meio de seduzir o outro a ficar subordinado, sentir-se fraco, dependente de um favor e agradecido, tendo um débito a saldar com o doador ou com a sociedade – quicá divina ou política – enquanto protagoniza o processo de ajuda. A noção de ajuda não é fundada na igualdade e, sim, na diferença, em geral de classe, – um tem o que o outro não tem – e com isto pode facilmente tornar-se prepotência e sujeição.

A noção de direito tem por base a igualdade e a equidade. Estas duas dimensões mudam completamente a natureza de uma relação estabelecida em um serviço ou atenção de proteção social como campo de direito. A igualdade, de um lado, se propõe a tratar a todos do mesmo modo é ela que inspira a concepção de universalização. Esta noção é quase inexistente na produção de proteção na assistência social. Via de regra a orientação que precedia suas ações era de atender a quem chegasse, isto é uma política de atendimento e não, de cobertura de demandas. Há aqui enorme dificuldade dos agente da política terem o domínio da intensidade e da localização da demanda. A equidade por outro lado, é um campo profícuo na assistência social pois ela se ocupa da diversidade, trata-se do respeito a diferença e não só da igualdade. A preocupação com idosos, jovens, mulheres, população em situação de

rua, enfim uma série de situações, não particularizadas necessariamente, por outras políticas, ganham centralidade na assistência social.

No caso da seguridade social e da assistência social, que de acordo com a CF-88 é uma das políticas que a compõem, o campo de responsabilidades estatal está dirigido ao **direito à proteção social fundado na cidadania, e não como paralelo ao direito trabalhista.**

Em sociedades de mercado⁴ como a nossa há quase uma identidade de percepção na avaliação de indivíduos entre manifestação de fraqueza ou de ser frágil e de não ter capacidade de consumir. Isto é, ter dinheiro no bolso para comprar é símbolo de força ou ao contrário de fraqueza. Troca-se a noção de direito em ter acesso, pela noção de ter renda para consumir ou de ter capacidade de compra. Essa visão, baseada em tornar tudo uma mercadoria, nominada *mercadorização* (tudo se deve comprar e vender) considera que o mercado é o grande agente que regula as condições de vida e de viver.

Quem partilha da defesa de políticas sociais públicas, defende a legislação pública na assistência social, considera que o Estado deve prover, executar, financiar e manter o acesso a um conjunto de serviços sociais, que supram necessidades comuns a um conjunto da população.

Todavia, essa ideia/perspectiva social do Estado em financiar e desenvolver a proteção social não contributiva não é tão simples e sofre severos ataques. A cultura da permanência da concessão para terceiros da operação dessas ações persiste em vários segmentos rejeitando que ela seja assumida como responsabilidade pública. Considera esse entendimento uma forma de estatização e não de fazer valer o dever de Estado e o direito do cidadão.

4 É bom que se esclareça que o uso da referência à sociedade de mercado, não se está pondo a largo o caráter intrinsecamente capitalista dessa sociedade pautado no lucro, acumulação, desigualdade, mercadorização, que reproduzem as desigualdades sociais e obstaculizam a redistribuição da riqueza social coletivamente produzida.

Nesse modo de ver e agir o Estado não assume plenamente as atenções sociais, somente passa meios, em geral insuficientes, para organizações sociais operarem como se fosse da iniciativa da sociedade e não do Estado garantir tal atenção. O trânsito pela esfera pública fica invisível aos olhos da sociedade, pois tramita pelo circuito jurídico-contábil, infelizmente ao gosto e costumes de alguns; não ocorre o trânsito do serviço, do contrato, do convênio pela esfera pública, de forma publicizada. Como decisão que se ocupa do interesse de uma ou outra organização não chega a se constituir direito aos olhos do Estado. A atenção tanto pode existir como não existir, pode atender um, e não atender a outro, ou outra. Não há responsabilidades ou obrigações claras com todos/as.

Os agentes institucionais, de certo modo, se acostumaram a não enxergar a totalidade das atenções prestadas uma vez que predomina o trabalho social caso a caso, grupo a grupo, entidade a entidade, sem compromisso de direito com todos os cidadãos em igual situação. O trabalho social não é precedido de uma análise da demanda de uma dada necessidade ou proteção social existente na população de um território, ou de uma cidade, estado ou União.

Construir a perspectiva de direitos supõe conhecer, identificar a totalidade da demanda e identificar o quanto dela está sendo atendida e em que padrões. Eis aqui um serviço da **função vigilância social** que inclusive deve subsidiar o planejamento da gestão. Cabe lembrar que o Caderno 3 trata, a fundo, as questões referentes a Vigilância Social, uma das funções da política de assistência social.

Todas as políticas sociais têm que prover atenções ao cidadão. Ocorre que face à desigualdade social instalada entre os brasileiros, esta provisão deve ocorrer a partir das condições concretas diferenciadas e desiguais dos cidadãos e não do que seria suposto como adequado a que ele devesse dispor. Cobrar das políticas sociais a atenção a todos os cidadãos significa que cada uma delas inclua as condições reais de vida dos brasileiros independente da precariedade em que estejam vivendo.

Ocorre, não raras vezes, uma ‘lógica ilógica’ de gestão que toma a assistência social como um *locus* onde diferentes políticas sociais buscam a supressão das privações causadas pela desigualdade social. Essa identidade difusa fez da assistência social o lugar da fralda (infantil ou geriátrica), do remédio, da prótese, da cadeira de rodas, da dentadura, dos óculos, do documento, do transporte, do alimento, do teto emprestado, do contra turno escolar, enfim de um sem número de coberturas pontuais, não equacionadas pelas políticas de saúde, educação, habitação, transporte entre tantas outras.⁵

No momento em que a assistência social torna-se política pública, é preciso que sua identidade social seja construída a partir de compromissos com resultados e direitos que vão muito além de um elemento processante das outras políticas ao se darem face a face com as desigualdades sociais que marcam a vida dos usuários de seus serviços. Não cabe a ela remédio de saúde, uniformes de escola, etc. Cada política social deve dar conta das pré-condições efetivas para sua realização.

Alguns analistas sociais, como já assinalados anteriormente, consideram que a política de assistência social deve ser defensora de alguns interesses e não de direitos. Nesse sentido ela consistiria em uma advocacia social ou defensoria social contestando o processo de inclusão dos cidadãos nas políticas universais. Sabemos que a inclusão nos direitos ou o acesso à justiça é um dos programas do Judiciário, sabemos também, que a assistência social deve ser responsável por direitos socioassistenciais e não só, apontar o direito a ser alcançado em outras políticas sociais.

Há aqui, alguns sinais trocados. São as políticas consideradas universais que não chegam a toda população, principalmente àquela parcela que vive em

5 Parece por vezes que, embora o acesso à saúde seja direito universal, o insumo necessário à sua manutenção fica subordinado à condição financeira de ser consumidor no mercado dos produtos necessários ao cuidados de saúde. Caso o demandatário não disponha de tal poder aquisitivo a saúde para ele, justamente, deixa de ser universal e sua necessidade se transmuta, passa a ser uma questão de dispor de renda suficiente para tratar-se, e pela ilogicidade do não trato universal é encaminhado à assistência social.

condição mais espoliada. São os protocolos dessas políticas que não incluem o conjunto de necessidades, de cuidados e meios, que a população, sem poder de consumo no mercado, necessita. Faltam vagas, faltam remédios, ter acesso a uma consulta médica especializada, um exame laboratorial, uma cirurgia pode significar meses de espera.

Não é a assistência social que precariza as políticas sociais ao estimular que a população frequente a oferta de serviços socioassistenciais. Universalidade significa incluir todo o brasileiro independentemente da situação em que esteja. Trata-se aqui, de criar efetivos mecanismos de vigilância e mediação da presença/ausência de recursos com que conta a população atendida e não, simplesmente, de saber de sua renda.

Para alguns, se a política básica universal passar a incluir em sua atenção: alimentação, material escolar, próteses, fraldas, entre outros meios para realizar por completo sua atenção, essa ação redundaria em assistencializar essa política social. Perceba-se que nessa afirmação está contida a ideia de que a assistência social não é uma política básica. Aliás esta é uma questão que advém do próprio Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) quando afirma, no seu art. n.º 87, que a assistência social opera por políticas, no plural, e programas, em caráter supletivo àqueles que deles necessitem. Ocorre aqui um paradoxo. Muitos dos serviços para crianças, adolescentes e jovens são do âmbito da gestão da política de assistência social. Abrigos, aplicação de medidas socioeducativas em meio aberto são exemplos desses serviços. Portanto do ponto de vista da proteção integral da criança e do adolescente não é compatível enquadrá-la em um campo supletivo, reduzindo o patamar de direitos sociais que esses serviços devem aprofundar.

Essa noção de política complementar atribuída pelo ECA não reconhece as proteções que a assistência social deve aprofundar como direito social. Claro que se deve considerar que o ECA ao ser promulgado não contava ainda, com a presença da LOAS, da Política Nacional de Assistência Social ou da NOB-SUAS. Estas foram formuladas e aprovadas posteriormente. Todavia, aqueles que leem o ECA sem essa noção histórica, ou de forma dogmática atribuem

o lugar a assistência social que a isola do contexto legal de política relativa ao direito de seguridade social ou de proteção social.

A assistência social poderia estimular pactos intersetoriais, desde a União para que fosse dado início a uma nova forma de relação, baseada na complementariedade entre as atenções dos diferentes serviços sociais públicos básicos que operam em uma mesma região ou bairro, para que inclua em suas respostas a completude da atenção.

É preciso ter claro que há que se travar uma luta pela compreensão contínua quanto a responsabilidade pelos direitos socioassistenciais. Não basta a expressão do texto legal; é preciso criar protocolos, padrões, equipamentos para que o direito transite de expressão de papel para acesso de fato. A forma com que a política é operada nos órgãos públicos é que fará com que ganhe, na sociedade, o estatuto de direito social.

Há uma dificuldade em objetivar a distinção entre uma ação humanitária entre pessoas, servidores, entidades sociais e o compromisso com os direitos sociais e humanos a serem afeiçoados.

Afinal a assistência social tem direitos próprios ou quem os promove são só as demais políticas sociais? Como política de direitos, a assistência social deve produzir resultados como condição de direitos para além de se relacionar com outras políticas públicas. Seu propósito é o de manter relações intersetoriais e nestas mostrar e exigir a inclusão de alguém nas demais políticas ou lhe cabe construir acessos aos usuários para efetivar suas seguranças sociais? A assistência social opera como advocacia social ou tem, de fato, direitos afetos a seu campo de ação? Só algumas políticas sociais, que pela tradição são consideradas básicas, tipo saúde e educação, é que são políticas de direito e cidadania? Esse modo de ver exclui a assistência social dessa condição?

Há um lugar de tensão entre essas afirmações – é essa tensão que precisa ganhar luz, clareza, debate. Sintetiza – se em uma pergunta: O que a assistência social

faz, ou tem compromisso em garantir como direito, que a especifica como área de ação governamental? Afinal, saúde, educação, habitação também constroem atenções, por que elas não se confundem com caridade ou com intersetorialidade? Porque a assistência social é tão referida à intersetorialidade? Ela não tem nenhuma finalidade própria a qual deve dar resolutividade e ser garantida como direito? Sua resolutividade é o encaminhamento? É disso de que ela se ocupa?

De fato a assistência social traz à esfera pública um conjunto de necessidades cuja atenção sob responsabilidade pública é ainda negada a frações da população – frações estas, onde preponderam os cidadãos vinculados às classes populares, marcados pelo trato subalterno e pela expropriação - que não tem sido considerada como cidadãos, isto é, com direito a ter direitos.

Atenção! A assistência social não terá condições de realizar essa constatação das privações, se de fato, não desenvolver **a função de vigilância social**. A resolutividade de todas essas privações não é campo isolado e único da assistência social. O propósito de tensionar as demais políticas à superação dessas privações não significa ser este o objeto ou objetivo exclusivo e único da política de assistência social.

A . DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS E A AFIRMAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS ENTES FEDERATIVOS.

O fato da CF-88 ter instalado a concepção da assistência social como dever de Estado e direito do cidadão à seguridade social, não significa que todas as Constituições dos 26 Estados brasileiros, a do Distrito federal e as Leis Orgânicas dos Municípios tenham reconhecido, em sua redação, a assistência social como direito social.

Os direitos humanos são inspiradores de interpretações do que devem ser os direitos socioassistenciais para efetivar cada uma das seguranças sociais. Caso não se explicitem os conteúdos dessas seguranças, em suas expressões até mesmo cotidianas, de modo a permitir antever a qualidade esperada na atenção a

ser prestada, vamos permanecer sem referências ou padrões sendo subordinados às interpretações subjetivas deste ou daquele dirigente.

Um primeiro resultado para afirmação unitária do SUAS é o de desenvolver um esforço para inscreve-lo nas leis maiores dos entes federativos. **Todas as leis maiores de cada um dos nossos 5593 entes federativos (exceção da União que já o fez) precisam aprofundar a unidade legal de concepção da política de assistência social.** Não dispomos ainda de um levantamento de como a política de assistência social se configura em cada Lei Orgânica Municipal, em cada Constituição Estadual ou do Distrito Federal. É esta uma tarefa urgente em ser empreendida!

Qualquer direito precisa ser inscrito em lei e isto começa com o reconhecimento da política de assistência social como direito de cidadania na lei que rege o ente federativo. Assim cada Câmara Legislativa, cada Assembleia Legislativa e cada gestor deveriam resgatar a leitura do modo como a assistência social aparece em sua legislação maior e o quanto do que ali está escrito está próximo ou distante na “nova” LOAS, alterada pela Lei 12.435/2011. Há aqui uma demanda que o legislativo de cada cidade e de cada Estado da federação ainda têm a cumprir.

B. CAMPO DE RESPONSABILIDADE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA SEGURIDADE SOCIAL

A configuração da assistência social como política pública lhe atribui um campo específico de ação, no caso, a proteção social não contributiva como direito de cidadania e no âmbito da seguridade social. Esta leitura é ainda, um processo em construção do ponto de vista do SUAS, dos trabalhadores, da sociedade, da academia. Inclui inúmeros desafios desde a produção de conhecimentos teóricos e técnico-operativos até a avaliação dos resultados e impactos que produz. Tudo isso para além do seguro social contributivo que pertence à previdência social e diz respeito aos direitos do trabalhador em regime celetista como auxílio doença, regime de aposentadorias, pensões, seguro-desemprego, salário família.

É na definição sobre **quais proteções sociais devem ser garantidas pela assistência social** que se fundamentam os direitos socioassistenciais. O alcance dessas proteções é um debate que se coloca dentro e fora do ambiente da assistência social.

Uma das confusões é aquela que superdimensiona, ou potencia, a capacidade da política de assistência social como se ela fosse **identificada com a proteção social**, em si mesma. Entender a assistência social no âmbito da seguridade social e no campo da proteção social não a torna a única a ter ação nesse campo. Há aqui uma confusão entre o poder de uma política e o seu campo específico de ação. Essa distinção é fundamental ao se tratar de direitos socioassistenciais. Estes devem ser específicos, responder por algumas das **desproteções** no campo da proteção social, e garantir acesso a algumas seguranças sociais.

É um equívoco colocar a assistência social como responsável pelos direitos sociais. Ainda que ela particularize o trabalho social com famílias, e sua função protetiva para com seus membros, no conjunto das políticas sociais é preciso ter presente que cada política social efetiva um conjunto de direitos; ao não realizá-los cabe a outras instâncias de defesa de direitos humanos e sociais interpelar o não cumprimento de suas responsabilidades e não, à política de assistência social. Isto não significa conformismo, mas significa que a assistência social não pode abrir mão de efetivar as seguranças sociais que estão sob sua responsabilidade, das seguranças sociais que deve afiançar face às desproteções sociais.

Com certeza não raro é acontecer que a atenção a essas desproteções termina por demandar o concurso de serviços de outras políticas sociais. Nessa direção a que se pensar e propor a realização de pactos interinstitucionais, desde a esfera local até a nacional. Os operadores dessa política devem ter clara definição de suas possibilidades mas também de seus limites, como qualquer outra política pública; ao mesmo tempo, ao reconhecer que esta concepção de assistência social está em disputa na sociedade colaborar no seu âmbito para o alcance de objetivos comuns a várias políticas, na perspectiva da luta por um projeto hegemônico.

São as garantias próprias da assistência social que precisamos ter claro no desempenho dessa política. Por vezes, o padrão de precariedade da vida das famílias e das pessoas é tão grave, que provoca o sentimento de isolamento ou pequenez do que a assistência social possa responder, diante do conjunto de ausências de atenções sociais da população. Também ocorre o oposto, superdimensionar suas possibilidades de política setorial, atribuindo-lhe tarefas que não lhe cabem. Isto sem dúvida nos faz transitar no âmbito específico das políticas de seguridade social e destas para outras políticas sociais.

Embora a seguridade social se encontre no capítulo II do Título VII – Da ordem Social da CF-88 a correta percepção é a de que todos os oito capítulos da Ordem Social e mesmo o Título II da CF-88 a Dos Direitos e Garantias Fundamentais, estão sendo descumpridos. No caso, estamos face a face com uma situação de exclusão do conjunto de garantias que todos os brasileiros deveriam ter.⁶

Com certeza esta é uma situação de indignação para a qual temos que construir estratégias coletivas de enfrentamento que chegam a ultrapassar os limites da ação institucional do órgão gestor.

Aprofundar essas complexas discussões exige resgatar alguns pontos polêmicos:

- a. Assistência Social e Serviço Social são duas construções históricas diversas, embora alguns unifiquem uma e outro pela presença do profissional assistente social e por, equivocadamente, considerar que ambos nascem da filantropia, da prestação de ajuda aos frágeis, carentes e pobres. Embora ambos tenham regência pela justiça social não faz qualquer sentido igualar uma área de formação de conhecimentos profissionais com um campo de política social. Com certeza o projeto ético político profissional do Serviço Social influencia o trabalhador de

⁶ A violação dos direitos e garantias fundamentais – expressão clara de violência – é um dos elementos que produz a necessidade de garantia dos direitos socioassistenciais pela Assistência Social.

uma política pública, mas profissão e política pública são construções de natureza diversa e não subordinadas. O âmbito da política abrange profissionais de múltiplas formações e o processo de uma política e de sua gestão não significa que se está operando o Serviço Social, e sim, o trabalho profissional via de regra em equipe, para atingir as seguranças sociais. Sem dúvida, muitos assistentes sociais trabalham nessa política e são profissionais preparados para desenvolver muitas das atenções que a eles cabem. Ainda mais que é inegável ser a assistência social, historicamente, a principal mediação profissional do serviço social, bem como a identificação do assistente social como profissional de referência desta área, dada a contribuição histórica de profissionais e organizações do serviço social à sua construção como política de direito no campo da seguridade social, tal qual está definida na CF-88. Daí sua grande responsabilidade teórica, ética e política com os rumos e a direção social do trabalho coletivo e interdisciplinar no âmbito do SUAS, cuja colaboração e construção deve estar em consonância com as diretrizes e compromissos do projeto ético-político profissional do Serviço Social.

- b. A política de assistência social não é uma particularidade brasileira. Enquanto política social está presente em vários outros países, todavia nosso modo de articulação da assistência social no âmbito da seguridade social, ao lado da previdência social e da saúde, organizada através de um sistema único que define responsabilidades desde o nível local até o nacional parece ser original. Os modelos europeus desde os escandinavos, Europa central ou do sul, em sua concepção primeira a partir do modelo fordista de trabalho e pleno emprego, configuraram um lugar supletivo a assistência social. Cada um dos pesquisadores parte de pontos diversos, alguns comparam a assistência social no âmbito dos modelos do welfare state, outros com regimes de pobreza, outros com o alcance dos seguros sociais. Para LEISERING⁷ a agenda da assistência

⁷ Tratam-se dos trabalhos de Leisering e Leibfried sob o título: *Time and Poverty in Western Welfare States*, da Cambridge University Press (1999) e o segundo de Leisering sob o título *The Dynamics of Modern Society*, The London: Routledge, 1999, que podem ser alcançados em: IN WERHLE, B., - From

social tende a entrar cada vez mais na agenda global por decorrência da ampliação dos direitos sociais, mas também, por conta da pressão das agências internacionais quanto à temática da pobreza. Há a leitura de que essa entrada da assistência social na agenda global venha tensionada em duas direções quase opostas. Uma pela perspectiva de um horizonte amplo, enquanto efetivação de direitos de cidadania e outra, numa perspectiva restrita, como “estratégia” de alívio das situações mais graves de miséria e pobreza, aplicando a focalização e os testes de meios.

De fato há na discussão internacional dois movimentos relativos à proteção social não contributiva que se aceleram em função da crise financeira europeia, um com centralidade na Organização Internacional do Trabalho (OIT), coordenado pela ex-presidente do Chile, Michelle Bachellet, nominado de piso básico de proteção social que tende, ao mesmo tempo, a estender a proteção social, todavia reduzindo-a a níveis precários e focalizados não apresentando os procedimentos e garantias da passagem para o segundo nível de proteção social como alude⁸. Um dos últimos documentos do Banco Mundial nominado: Estratégias de Proteção Social e Trabalho-2012 (SPL) destaca a: Resiliência, Equidade e Oportunidade, e se propõe a “ajudar os países a abandonar enfoques fragmentados em favor de sistemas mais coerentes de proteção social e trabalho, contribuindo para mais sensíveis, produtivos e incluídos que se tornem”. A CEPAL – apresentou em 2011 a alternativa de proteção social inclusiva em que considera como provedores de proteção social: o Estado, as Famílias, o Mercado e as organizações sociais e comunitárias. Embora quase todas essas alternativas vinculem proteção social a novas formas de trabalho (precário) algumas acentuam a necessidade da proteção social ser garantia cidadã de acesso a um conjunto de atenções sociais. As conclusões da CEPAL procuram maior aproximação com

welfare to workfare”: a modernização da hegemonia capitalista. Análise da Assistência Social na Suíça. Dissertação de mestrado. Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUCSP.2011

8 Este grupo foi constituído em agosto de 2010 pela OIT em colaboração com a OMS e ainda a FAO, o FMI, comissões da ONU como UNESCO, PNUD, ONUHABITAT e Banco Mundial. <http://www.social-securityextension.Org/gini/gess//showtheme.do?tid=1321>

a situação da América Latina. Como se percebe trata-se de agências internacionais que levantam alternativas para operar a proteção social de modo globalizado, isto é, em todas as nações de traços similares. Mas tem ainda agências como o BM que condicionam o acesso a seus empréstimos a efetiva aplicação pelo país auxiliado, em adotar suas concepções de política social.

- c. A presença da assistência social nos países latino americanos é bastante diferenciada, assim como o é a densidade de presença das políticas sociais para os habitantes de cada país. Países como o Uruguai que já significou uma das maiores coberturas em educação, saúde, previdência, vem reconstruindo suas possibilidades e hoje, tem uma das menores taxas de analfabetismo, mortalidade infantil, pobreza, quase a semelhança da Costa Rica. A terminologia assistência social não é comum dentre os países latino-americanos, sendo mais utilizadas nomenclaturas de desenvolvimento social, alcance-cidadão, seguridade cidadã entre outras. Há um predomínio de programas de transferência de renda com grande influência dos modelos desenvolvidos no México e no Chile.
- d. Há muita diferença entre considerar a assistência social uma prática e uma política pública. Na condição de prática ela pode ter múltiplas expressões, ser realizada em direções e abrangências diferentes, desenvolver experiências, fazer uma ou outra atenção, ser mais ou menos profissional. Mas, como política pública há uma mudança substantiva em sua responsabilidade, pois qualquer atenção prestada não se refere ao escopo de um indivíduo, ou uma família mas deve ter presente que sua responsabilidade exige que se organize para que a ela tenham acesso todos aqueles que estão na mesma situação. Portanto, para desencadear um serviço ou um benefício é preciso ter claro quantos são, onde estão os que demandam tal tipo de atenção. A isonomia é uma característica fundamental a ser impregnada na ação da política pública, e só ela é que constrói o sentido de garantia de atenção e do direito ao acesso. Nesse sentido, a política pública não se limita a uma pessoa mas sempre, a um coletivo, isto é aos cidadãos que não estão incluídos em políticas que se propõem a ser universais. Portanto te-

mos aqui três categorias que se somam: a política de direitos é pública, coletiva e social.

- e. A cultura brasileira no campo da assistência social foi quase sempre individualista, pessoa a pessoa, caso a caso. Mais do que isso, sua história é marcada mais pela defesa da honra do doador, ou de quem a pratica, do que do direito de quem a recebe. É quase sempre reconhecida como ato de entrega de um bem, em dinheiro ou em objeto, a alguém que se mostra sem condições de obtê-lo por seus próprios meios isto é, ter capacidade de consumo para compra no mercado lucrativo. A subalternização, o estigma, o sentimento de ter que ser ajudado e submetido a alguém se reproduz tornando esse campo como o da manifestação do assistencialismo em contraponto ao direito. Quem recebe é em geral, submetido a provas em vários sentidos, pois aqueles que partilham de uma visão liberal e ou conservadora, têm muita desconfiança quanto à efetiva necessidade daquele que demanda a atenção da assistência social, e não raras vezes, atribuem à necessidade mais a uma atitude de vadiagem ou de pouco trabalho do requerente. O grande *pecado* é a efetiva incapacidade de compra, uma vez que a *virtude*, reside na lucratividade e não na necessidade. A associação entre disciplinar pessoas, ao mesmo tempo em que lhe oferece algo, é extremamente frequente, vem de séculos, até por que o condicionamento é aplicado como forma de “educação”. Há sempre uma troca em questão, a exigência da demonstração que tem boa vontade, ou que vai se redimir como se tivesse cometido uma transgressão. Aqui se repete a máxima à exaustão como se fosse auto explicativa sem implicar em contestação: “não de peixe mas ensine a pescar”.
- f. O campo de trabalho da assistência social tem dificuldade em construir sua referência no âmbito público e estatal. Sua trajetória foi sempre de omissão do Estado repassando tais responsabilidades para organizações sociais, irmandades religiosas e nunca as assumindo como responsabilidades públicas. Muitos dos serviços socioassistenciais são desenvolvidos por entidades sociais, sendo que o poder público não lhes transfere recursos que cubram a totalidade da atenção dentro de padrões de qualidades necessários. As entidades

por sua vez entendem esses recursos como uma espécie de auxílio ou subvenção e não acatam o caráter público dessa ação. Temos que encontrar uma forma de relação em que o caráter público se destaque para que de fato os usuários desses serviços possam usá-los e acessá-los como direitos e não como missões de entidades privadas. Há aqui a necessidade de que os trabalhadores da assistência social se entendam enquanto agentes públicos e tenham sua ação parametrada pelos princípios da ética pública.

- g. Afirmar a assistência social como política focalista, que deturpa o sentido de alcance universal, isto é, para todos, é bastante frequente, todavia o revés é também verdadeiro. As políticas que se conceituam como universais não chegam a todos e, principalmente, são mais difíceis de chegar àqueles que estão em condições mais precárias de vida e por vários motivos. Direta ou indiretamente, as políticas sociais públicas exigem certa capacidade de consumo no mercado: o medicamento, a prótese, a fralda geriátrica, parte do material escolar, condições de que os pais orientem seus filhos em lições de casa, distância ou dificuldade para frequentar serviços especializados, o tempo de espera para ser atendido em confronto com o horário de trabalho, entre outras tantas condições que não são garantidas a todos brasileiros. Essas distâncias são expressões da forte desigualdade social a que é submetida a população brasileira, e que terminam por serem apresentadas como demandas no campo da assistência social

Com certeza a assistência social tem escuta para o conjunto das desproteções, privações e necessidades. Essa escuta tem um potencial na direção da justiça social se de fato for registrada, com a qualidade de um observatório que produz elementos do real vivido pela população de um determinado território. Há que se introduzir um procedimento institucional para o registro e publicização dessa escuta a fim de que ela possa ser meio de configurar ações de justiça social.

Uma das consequências desse conjunto de necessidades tem trazido para o âmbito da política de assistência social um forte impacto: em geral a assis-

tência social é uma política cujos serviços se dispõem à escuta do cidadão, mas seu campo de resoluções é limitado ao seu âmbito de ação na proteção social. Assim, não raras vezes as necessidades apresentadas pelos usuários da assistência social são muito maiores do que o âmbito dessa política.

Do ponto de vista teórico-conceitual explica-se essa ocorrência não só pela multifatorialidade das necessidades decorrentes da privação, como pela ausente universalidade de presença de vários dos serviços sociais urbanos nos lugares onde vive a população. Pode-se afirmar que os agentes da política de assistência social terminam por realizar uma escuta de âmbito amplo, isto é os usuários relatam privações que vão além do âmbito da ação da política.

Alguns consideram que constituir a unidade do SUAS é algo externo que se passa nas relações entre os entes federativos e que não alcança as relações internas do órgão gestor, que não atinge as unidades coordenadoras de um mesmo órgão gestor ou entre seus agentes institucionais. É como se fosse entendido que a unidade do sistema parece estar só na relação entre os entes federativos e não entre as funções, unidades, serviços, benefícios da política operada por um mesmo ente gestor. O SUAS só será um sistema de atenção se tiver efetividade na atenção ao usuário.

Por vezes deve-se pôr a pergunta: será que o BPC em cada agência do INSS é operado dentro das máximas que orientam a PNAS/2004 e o SUAS? Será que o gestor municipal, os agentes institucionais se ocupam dessa análise ou mesmo o Conselho Municipal pelo controle social? Portanto o que se quer salientar é que para o controle social voltado para os direitos e os usuários como sujeitos de direitos cabe indagar e verificar tanto uma organização privada conveniada prestadora de serviços socioassistenciais como uma agência pública também conveniada.

O sentido de unidade é fortalecedor da proteção social e deve constituir sua direção unitária. Prevenção e restauração são partes de um todo. Não há razão objetiva na concepção da PNAS/2004 que proponha a apartação entre a proteção básica da especial. A ausência dessa leitura tem levado

a um enquistamento de equipes como se cada CRAS fosse uma unidade em si, o que ocorre não raras vezes. Técnicos de um CRAS se “digladiam” com os de outros CRAS, ou de outros CREAS. Por vezes a presença da energia de luta por mudanças termina orientada para o “poder pessoal interno”, forma corporativista e restritiva da gestão na perspectiva de alcance de direitos socioassistenciais. Ocorre ainda, a ausência de unidade entre as funções da política de assistência social tais como proteção, vigilância social e defesa de direitos. Não se pode afirmar que já esteja articulado o intercâmbio de experiências ou de leituras do real sobre como essas três dimensões estejam operando em cada ente federativo.

A complexidade das demandas sociais, geradas e reproduzidas pelo circuito da desigualdade socioeconômica, traz uma forte necessidade de que o processo de gestão da política pública de assistência social seja unitário entre os entes federativos que operam essa política bem como territorialmente pactuados entre os vários agentes públicos que operam nas cidades. Com certeza este processo exige que se estabeleçam vínculos organizativos com a população para que vocalizem as demandas que se colocam em suas vidas. Há aqui uma questão a ser colocada bem claramente. A possibilidade do reconhecimento da totalidade da demanda é fundamental para a aproximação dos direitos socioassistenciais.

A assistência social conforme posto na CF-88 não é um “governo paralelo da pobreza”. Qualquer problema que alguém com baixa renda apresente no campo da saúde, moradia, educação, entre outros tantos não é de resolução da alçada da assistência social. Nesse caso ela se transforma em um governo paralelo dos mais pobres. Pior é que como não tem (e nem deveria ter) profissionais ou organização técnica para enfrentar as mais diferentes necessidades, essa demanda polimorfa funciona como uma convocação para que profissionais de uma determinada área sejam capazes de cumprir mil e uma outras atividades (bem para além da competência em que se formaram) e o campo da assistência social passa a correr o risco de ser aquele que dá um jeitinho, em geral, com redução do padrão técnico e da qualidade, uma vez que não são atribuições de suas especificidades.

ATENÇÃO! Se a assistência social já desempenhou (ou ainda vem desempenhando) esse papel polimorfo em algum lugar, em algum momento, não é isso que dela se espera como proteção social. Pelo contrário, cada política social deve incluir cada cidadão a partir de suas condições objetivas geradas pela profunda desigualdade socioeconômica. É preciso combater a concepção de que a assistência social é auxiliar da educação, da saúde, para conseguir obter remédios, fraldas, todo tipo de material e daí para frente.

Por tudo isso, é muito importante a realização de pactos intersetoriais, de preferência contratualizados, que possam readequar tais situações. Uma delas é, por exemplo, a situação em que famílias se apresentam em serviços de assistência social solicitando benefício eventual para cobrir o pagamento de conta de luz ou de água. Nessa situação a assistência social estaria aplicando seus recursos para pagar o próprio Estado que precisaria praticar tarifas mais acessíveis à população de menor renda. Há em movimento a perspectiva de redução do custo da energia elétrica. A assistência social tem o que dizer sobre o impacto do pagamento de contas de energia elétrica na vida das pessoas que ganham um salário mínimo ou menos do que isso.⁹

Temos nos defrontado com formas de pensar tão conservadoras que são capazes de afirmar que o SUAS não altera nada, só muda nome. Restringem a compreensão de um CRAS ao mero e velho plantão e o princípio da territorialização à abordagem da comunidade. A compreensão da política pública e sua perspectiva de universalidade, sua responsabilidade pela necessidade, sua exigência de prover cobertura, sua exigência de garantir direitos, são esquecidos ou meramente subordinados a procedimentos ou nomenclaturas.

9 Quando do exame das atenções em benefícios eventuais promovidas o ano de 2011 pelos municípios brasileiros 32.5% das solicitações foram para obter recursos para pagamento de contas de luz ou água atrasadas. Isto mostra que é preciso rever a contratualização entre as empresas promotoras desses serviços nos estados e cidades brasileiras das tarifas sociais, pois não faz sentido a assistência social despendar recursos com esse pagamento que volta para o próprio Tesouro, sobretudo sabendo que são serviços essenciais à população.

Aliás, é muito frequente essa operação que pode ser chamada de “batizado de nomenclaturas” e que ocorre com frequência no ambiente da assistência social. Ocorre pela prática do personalismo do gestor. Para marcar uma diferença político-partidária entre níveis de gestão. Ocorre porque alguns discordam em adotar a nomenclatura **assistência social** apesar da CF-88 atribuir-lhe a conotação de política pública no campo dos direitos sociais. Consideram que essa nomenclatura lhes faz lembrar do assistencialismo.

A troca de nomenclaturas cria um efeito maquiagem, onde uma velha proposta recebe nova roupagem ou um efeito customizado pelo novo gestor deixando sua marca pessoal. O gestor seguinte por sua vez retira aquela nomeação, e já não se sabe se é, ou não, o mesmo serviço que será prestado. Outros resistem ao fato de que a política pública está sendo normatizada no momento em que um dado partido está no governo, assim usar a nomenclatura oficial da política assume o significado político de reforçar o governo federal. Outros, simplesmente não gostam da nomenclatura assistência social; preferem nominar de ação social, promoção social, desenvolvimento social, inclusão social, entre outros tantos nomes. Há em curso uma nova visão adotada pelo governo federal. Caso um programa de dada nomenclatura, financiado pelo governo federal, receba nova nomeação local ou regional sem menção ao programa a que se filia isto será tomado como fator a dificultar próximos acessos a financiamentos. De fato o uso de nomenclaturas nacionais no que compõem as atenções básicas é necessário. Mas na assistência social, principalmente quando opera com vagas em entidades sociais registra que o título do serviço que está na Tipologia Nacional de Serviços Socioassistenciais recebe as mais diversas nomeações.

O entendimento de uma política de proteção social e suas finalidades não é ainda de pleno sentido para gestores e operadores. Nem sempre os gestores tem relação real com a área ou o momento histórico da política de assistência social; por vezes são lideranças significativas, populares, político partidárias, de coligações, mas sem domínio do processo de transformação que precisa ser enfrentado e levado adiante no Estado ou no município.

É muito importante a existência de bons Planos de Gestão da Assistência Social na cidade ou no Estado, validados nos Conselhos, nas Conferências, divulgados em Diários Oficiais e outras formas de acesso ao seu conteúdo. De fato, superar o personalismo é uma das questões políticas mais candentes na gestão da assistência social e ela não se esgota em romper com o entendimento e a prática de que o campo de gestão da assistência social é assunto de primeira dama. A forma de enfrentamento ao personalismo é a de estabelecer e publicizar, até mesmo na forma de lei, as atenções de cada serviço socioassistencial, tornar público seu padrão de operação, os resultados esperados e o que o usuário pode esperar do serviço. Na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, já há muito posto nesse sentido. Um dos cadernos Capacita SUAS trata exclusivamente dessa questão.

Temos à frente uma questão de princípio: um Sistema Único de gestão da Política de Assistência Social, o SUAS, ganha pleno sentido quando se configurar, pela sua ação, em força mobilizadora da extensão dos direitos de proteção social a toda população brasileira. Enfatizar a participação social e o controle social é uma movimentação que tem que ocorrer em todos os âmbitos do SUAS não apenas nos Conselhos. Quanto mais participativo o processo desenvolvido melhor qualidade terão os Conselhos.

É preciso ter presente que o usuário da assistência social é um cidadão sujeito de direitos que nem sempre foi ou é tratado dessa forma. Nesse sentido é muito importante que os direitos socioassistenciais sejam estabelecidos desde cada uma das modalidades de serviços e benefícios para que possam ser decodificados no processo de operação quer pelos usuários quer pelos trabalhadores.

Há enormes responsabilidades no campo da assistência social no sentido de romper com todas as formas de domesticação e subalternização; o início desse processo se dá pelo acesso a informações transparentes ao usuário de CRAS, CREAS, serviços, benefícios do que cada uma dessas atenções significa, a que ele tem direito em cada uma delas e onde poderá recorrer da atenção que lhe vier a ser prestada.

É necessário que se possa **dizer de pronto e com convicção a que vem responder a assistência social como política de proteção social no Brasil, que passos devem ser dados e priorizados para que ela garanta direitos sociais e quais direitos são esses a partir de cada cidade, estado, do distrito federal e do país.**

II SEGURANÇAS SOCIAIS COMO RESPONSABILIDADE PÚBLICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A matriz da objetivação dos direitos socioassistenciais são as seguranças sociais que a política pública de assistência social deve afiançar como parte das atenções da seguridade social brasileira. A construção de seguranças sociais no âmbito da assistência social tem por perspectiva identificar a particularidade e a especificidade do campo dessa política social.¹⁰

Os direitos humanos são inspiradores de interpretações do que devem ser os direitos socioassistenciais para efetivar cada uma das seguranças sociais. Caso não se explicitem os conteúdos dessas seguranças, em suas expressões até mesmo cotidianas, de modo a permitir antever a qualidade esperada na atenção a ser prestada, vamos permanecer sem referências ou padrões sendo subordinados às interpretações subjetivas deste ou daquele dirigente.

O conjunto das seguranças sociais tem por perspectiva o alargamento da proteção social baseada no reconhecimento da cidadania que não pode des-

10 A primeira formulação de seguranças sociais para a assistência social procede do NEPSAS da PUCSP no período 96-98, com a participação de vários pesquisadores procedentes de diferentes cidades e estados do país. Essa construção teve duas desencadeantes. A primeira delas foram os resultados de larga pesquisa realizada na cidade de São Paulo sobre as iniciativas existentes no campo da assistência social, públicas e privadas, conveniadas ou não, identificando do que elas se ocupavam e com que resultados. Essa pesquisa nominada Rede de Assistência Social, produziu um catálogo e mais do que isso, agregou por finalidades do ponto de vista dos resultados para o cidadão, as ações dessa rede. Uma segunda desencadeante repousa na convicção de que pela CF-88 entendeu-se a assistência social como uma política setorial e, enquanto tal, ela adquire finalidades específicas. Essas finalidades forma nominadas como seguranças sociais. A discussão sobre essas seguranças foram intensas e dela participaram nomes significativos da assistência social, à época em mestrado ou doutorado na PUCSP, como Márcia Lopes, Alba Barroso de Castro, Ana Cartaxo, Heloisa de Oliveira, Magdalena Alves, Celia Sanda entre tantas outras. Chegou-se nesse estudo a configurar cinco seguranças sociais: acolhida, convívio, equidade, travessia e renda. Interessante registrar que à época, o NEPSAS concebia que cada uma das seguranças deveria ser uma face da política pois seria necessário operar a cobertura de necessidades em cada uma dessas seguranças sociais. A atual operação do Suas ainda que tenda a considerar convívio e renda como proteções básicas e acolhida como proteção especial, de fato as seguranças parecem ser mais transversais aos dois níveis de proteção social de assistência social.

conhecer a presença de fragilidades e vitimizações. Esse reconhecimento pela via da proteção social busca construir apoios que permitam o fortalecimento do cidadão e não sua tutela.

Destaca-se que, acolhida, convívio e sobrevivência são seguranças muito próximas à efetivação de direitos humanos isto é, ao respeito à dignidade da pessoa humana como garantia universal. A direção dessas proteções aponta para assegurar um patamar civilizatório que afiance a todos, independentemente de sua condição de renda pessoal, a garantia do trato cidadão.

Quando se associa cidadania e política social três supostos se mostram de alto significado para orientar a assistência social como efetivadora de direitos sociais. Primeiro, a clareza de que a consolidação de uma política social supõe entendê-la e operá-la como um campo de lutas e de forças sociais ativas, muito ao contrário da visão pela qual uma política social depende tão só de um padrão administrativo de acessos.

Segundo, a falsa construção, que distingue cidadania ativa de passiva tem levado a interpretar falsamente, que atenções sociais públicas providas por essa política são expressões tuteladoras que ocasionam, ao mesmo tempo, o assistencialismo e o traço político personalista do Governo e do Estado descolando tais atenções da condição de acesso a direitos e ao reconhecimento da cidadania “ativa”. Não se avança em direitos sociais se o modo de gestão não for, ele mesmo, propulsor da emergência de forças. Submeter o acesso a atenção no campo da assistência social a regras de negociação, do tipo você recebe isso mas em troca tem que fazer aquilo, nada mais é do que *mercadorizar* a ação mesmo que não esteja ocorrendo o uso da moeda diretamente.

A resistência ao direito social - que algumas regulações pseudo-sociais pelo seu caráter mais mercadológico adotam - tende a considerar que seguridade social/cidadã, ou direito social, por estar concebida fora da legislação social do trabalho, significa a reiteração da tutela na medida em que o mantra dessa perspectiva é “não dê o peixe e ensine a pescar”.

Há os que consideram que o acesso ao direito social é uma forma de assistencialismo a ser combatida, e substituída pela inclusão produtiva de usuários de atenções de assistência social. Por decorrência, treinamentos em ocupações e colocações no mercado (formal e/ou informal) em geral em “*bad jobs*”, ocupações precárias, tomados como “porta de saída” desejável não estão envolvidos com a perspectiva de consolidar direitos sociais. Pautam-se em saídas individuais que exigem o esforço do “suor do rosto” de cada um. Esse modo de ver reitera que proteção social só ocorre pela proteção ao trabalho e não pela proteção social.

Terceiro, o acesso à processualidade jurídica na efetivação de direitos sociais tem se mostrado forte campo de luta pela cidadania principalmente no Brasil que possui leis (situação de *jure*) mais avançadas do que a efetivação de direitos (situação de *fato*). Portanto não basta estabelecer direitos sem instalar o campo de defesa desses direitos não só no Executivo, mas no Judiciário e no Ministério Público. Instâncias de defesa são de extrema importância no processo de consolidação dos direitos. Cabe, portanto instalar áreas de ouvidoria, reclamações, direito de contestação, para além dos Conselhos no âmbito da gestão da assistência social. Esta dimensão será tratada com mais detalhes à frente quando este Caderno se debruça sobre a defesa de direitos.

As conquistas objetivas de qualidade de vida e de viver, no território onde ocorre a reprodução social de trabalhadores e de suas famílias, quebram barreiras para a seguridade social no âmbito da cidadania que não fica mais secundada à formalização.

Não se trata aqui de tomar o local sob a tradicional ótica do comunitarismo incentivado pela sociologia americana, como forma de solução de problemas pela própria comunidade. Trata-se do local como recorte da qualidade de vida cotidiana onde o processo de reprodução social e suas condicionantes se manifestam no âmbito das relações institucionais, convivenciais, familiares e pessoais. É no local, território da vida e do viver, que emergem responsabilidades, necessidades, violências, culturas, imaginários, desejos, forças e possibilidades.

Esse recorte aproxima-se da noção de seguridade cidadã – isto é, um reforço à ideia de seguridade social na perspectiva de cidadania - da vida das pessoas em uma cidade, um bairro ou uma região de uma cidade fortalecendo as relações entre cidadania e democracia. Tem-se aqui um papel singular que os CRAS podem desenvolver na direção de direitos sociais. Por consequência, as instituições estatais locais seriam compelidas a gerar “novas formas de governar” que pudessem responder a essa multiplicidade de questões próprias ao convívio societário.

❖ A QUEM DELA NECESSITAR COMO EXPRESSÃO DE DIREITO.

Há uma insuficiência de discernimento no âmbito da assistência social sobre a distinção entre necessitado e necessidade. Insuficiência essa provocada pela reiteração de procedimentos que exigem do trabalhador da assistência social realizar antes de qualquer atenção o estudo sócio econômico do requerente de proteção social, determinando a renda per capita de sua família. Esse procedimento cria um interdito a atenção do demandante de proteção social (Sposati, 1989)¹¹.

Essa lógica seletiva de meios é exportada para as Agências do INSS que operam a seleção do requerente do Benefício de Prestação Continuada. O requerente de BPC antes de mais nada passa por uma seleção administrativa para avaliação de seus meios financeiros de sobrevivência. Os que são rejeitados, por não serem plenamente necessitados, aos níveis gerencialmente desejados de 1/4 de salário mínimo de renda familiar per capita, são descartados sem ter orientação quanto a possibilidade de ter escuta e orientação para sua **necessidade de proteção social**, embora seja esta a finalidade da política de assistência social no âmbito da seguridade social.

11 Em 1989 Sposati no artigo: Assistência Social e a Trivialização dos Padrões de Reprodução Social do livro Os Direitos (dos Desassistidos) Sociais, traz esse debate mostrando que o olhar para o necessitado é aquele que mede carências.

Discriminar a população brasileira pela renda per capita dos membros da família a que pertença é um processo de outra natureza e ordem. Fugir da caracterização da necessidade de proteção social é um modo de negação do campo da política posto pela Carta Constitucional de 1988.

É necessário colocar a questão: quando a CF-88 expressa que a assistência social deve proceder a atenção a quem dela necessitar ela está restringindo seu acesso? Estaria ela determinando que, diferentemente de outras políticas públicas, toda a atenção no âmbito da assistência social estaria sobre determinada pela seleção econômica? Todos os que chegam a um serviço de assistência social têm que ser avaliados quanto a sua renda pessoal e a renda per capita da família?

Adotar essa linha de conduta significa abrir mão do direito de cobertura à necessidade de proteção social pública operada pela política de assistência social. É preciso ter presente que incluir no CadÚnico todos os usuários de serviços da política de assistência social pode levar ao mesmo lugar. A seleção de renda ganha lugar precedente à atenção à necessidade de proteção social. Essa conduta seletiva pela renda não está concebida na seguridade social, que é universal. É de se analisar essa incompatibilidade aqui apontada.

Essa tensão fica mais forte ao se tratar de operação de acesso a benefícios em moeda ou em bens materiais. Não são poucas as vezes em que a lógica contábil considera que o acesso a bens (monetários ou materiais) pelo usuário da assistência social configura uma transferência de patrimônio público. Tal situação passa a exigir justificativas do trabalhador da assistência social. Embalado por usos e costumes mais conservadores a avaliação de renda do demandatário é apresentada como alternativa.

É de se atentar que a incorporação desse benefícios na política pública é a justificativa maior, e mais incluyente, de todos que o venham solicitar. Não podemos continuar operando por meio da lógica de concessões, doações.

Reduzir a assistência social à política que proporciona ao cidadão aquisições materiais para sua sobrevivência significa propor que ela seja subordinada a direção ideo-política de caráter liberal. Nessa situação a assistência social assume papel que reforça sua identidade com a exploração desses espaços de forma explicitar a renda, fora do trabalho e os bens, fora do mercado. Medir incapacidade, ausência, precariedade do demandatário e selecionar aqueles em piores situações, vai permanecer como seu traço principal.

Sonia Fleury Teixeira esclarece, quando da construção do conceito de cidadania invertida, que direcionar os procedimentos para essa perspectiva tende a discriminar categorias ou segmentos da população. (Fleury,1989)¹².

A avaliação das necessidades apresentadas pelos usuários não se pautariam, no caso, pela avaliação de suas capacidades, mas sim, pelo cálculo de incidência de suas incapacidades como consumidor. Essa situação, demarcada pela adoção de procedimentos classificatórios do requerente, para ingresso na atenção prestada pelo serviço socioassistencial, embora não elimine a presença do conteúdo socioeducativo das aquisições dos serviços socioassistenciais, ela não reconhece sua importância mas dá centralidade ao acesso a bens materiais. Sob essa lógica o direito socioassistencial vira direito a comer, a tomar banho, a ter cesta básica, etc.

É de se lembrar que a presença de primeiras damas, direta ou indiretamente, na gestão da assistência social fortalece a presença desse procedimento enquanto forma de acesso a bens materiais e ampla visibilidade que produz efeito ideo-político embora restrinja processos socioeducativos.

O sentido de universalidade na assistência social é referido no texto legal, à expressão “à quem dela necessitar”, essa expressão dá margem a interpretações de que seria uma negação da universalidade. Seguramente há nessa expressão o domínio da necessidade e não o direito universal de acesso a uma

¹² Trata-se do mesmo livro citado no rodapé 14, em que o artigo da autora Sonia Fleury Teixeira recebe o título de Assistência na Previdência social – uma Política Marginal.

dada resposta que supre uma necessidade. A exemplo, quando se diz que educação é um direito universal, o que está em questão é o acesso a uma vaga em um serviço educacional que pode ser uma creche, pré-escola ou escola, a depender do tipo de necessidade advinda, por exemplo, da faixa etária, do domínio do conhecimento curricular que é normatizado, de não ter doenças contagiosas, de ter todos os documentos necessários, de morar a uma dada distancia da escola em que está interessada, entre outros vários requisitos. Mas, por exemplo, sabemos que esse direito fica por vezes constrangido quando a família é obrigada a mudar de moradia por uma ocorrência ou contingência como um programa habitacional, uma desapropriação. Todavia há o Conselho Tutelar, o Ministério Público como fiscalizadores desse direito.

Há um sentido de que o direito reside em poder ocupar uma vaga naquela dada oferta pública. O mesmo pode se inferir na saúde, de um leito em um hospital, ou o acesso a consulta médica. Embora isto ainda não implique em penalizações pelo tempo de espera em meses de uma consulta especializada, ou de uma cirurgia, como mostra a realidade. Portanto há o direito, mas há o tempo de realização do direito que, quando não é objetivado deixa permanecer a necessidade ou seu agravamento. Assim, a necessidade permanece em sua anterioridade à existência da vaga disponível.

Com esta reflexão, ainda que sumária, pode-se firmar que antes da manifestação concreta do direito, há a manifestação concreta da necessidade. Há aqui uma relação entre instituinte e instituído, ou mesmo, entre legítimo e legal no sentido de que a relação entre uma necessidade, seu reconhecimento como de responsabilidade pública, e não só individual, e sua passagem como exigência legal é um movimento histórico que se pode afirmar como parte do processo civilizatório de uma sociedade. Claro que não terá direito a uma vaga em creche o adulto, mas a criança de determinada faixa etária e que precise utilizar de uma vaga de creche. A universalidade não significa homogeneidade, ou que todos, necessariamente, tenham a mesma necessidade e ao mesmo tempo. Há forte relação entre necessidade e universalidade. A questão é que deixa de ser universal quando o fato desencadeador do direito não é a necessidade, mas um dado critério de elegibilidade ou um privilégio.

Quanto a essa questão há boa polêmica procedente da discussão da geração, ou não, de direitos com a política de cotas para ingresso na universidade. Embora exista a necessidade geral dos que desejam cursar o terceiro grau, em face da limitação de vagas, ocorre a introdução de critérios para ocupar as vagas. O primeiro deles é sem dúvida o vestibular. Só os mais aptos ou com maior domínio de conhecimentos é que poderão ser classificados a ocupar vagas. Daí com certeza o carimbo de elitismo universitário é manifestado.

Não se tem um claro dimensionamento da rede de serviços socioassistenciais necessária em nosso país. A ausência de serviços socioassistenciais significa a permanência da desproteção social e a usurpação de direitos socioassistenciais, mas ainda não temos esse dimensionamento como um fato entre os gestores federativos.

Quando o dispositivo legal na assistência social afirma a quem dele necessitar, não está sendo restringida a universalidade. Só está reafirmada a necessidade. Todavia, não há ainda, na assistência social a aplicação de um gradiente de necessidade que não seja o de renda, isto é a capacidade de consumo no mercado. A este propósito a **razão de dependência**, que examina a relação entre provedores e dependentes no interior de uma família, parece ser bem mais pertinente se adequada à composição de um gradiente.

Há aqui uma subordinação da necessidade à capacidade de consumo o que é uma regra capitalista de consumo que não apresenta propriedade em ser aplicada na política social. Dentre os malefícios dessa regra, o primeiro deles é que ela mede capacidade do requerente no campo econômico e não na proteção social. O segundo é que, ao medir capacidade financeira ou poder de consumo a centralidade é o poder de compra. Tem-se, portanto, uma orientação econômica da política e não uma política social de desenvolvimento de capacidades ou de proteção social.

Uma decorrência de usos e costumes acima resgatados, mostra que a assistência social é facilmente traduzível como acesso a um bem em espécie (dinheiro), fora da relação/remuneração de trabalho/emprego, ou a um bem

material fora da relação de mercado ou de compra. Essas duas situações de natureza econômico/financeiras dão o tom de que a assistência social opera pela gratuidade. Neste caso, seria mais uma concessão do que um direito embora, alguns direitos, possam ser considerados como emanados do campo das concessões.

Na assistência social não se desenvolveu ao longo dos anos a cultura do resultado, da resposta concreta em face da necessidade, mas a linguagem do atendimento, do cadastramento, sem o significado palpável e generalizável do que isso significa enquanto acesso real.

Há uma dificuldade em materializar o direito também pela dificuldade em se entender o que é direito de proteção social de uma pessoa em situação de rua. Será que se entende que estar vivendo na rua é um direito decorrente de escolha e ainda individual? Diante do frio; da presença de drogas como álcool, crack; doenças, o que é concretamente dignidade do direito e no que ele conflita com direito de liberdade de ir e vir?

Mas seguramente, quem vive sobre a sola do pé e sem um telhado em uma rua sem endereço tem necessidade de abrigo, de referências, possibilidades de cuidados, alimentação, privacidade, higiene; como diz a CF-88 é inviolável a intimidade, a vida privada, entre outras tantas necessidades. Neste caso, estamos diante de uma situação clara de necessidade de proteção social especial de assistência social. Essa necessidade deveria gerar direitos. Há cidades em que há leis fixando direitos da população em situação de rua, em que a Defensoria Pública tem ouvidoria destinada a População de Rua, como também ação direta do Ministério Público. O fundamento III, do artigo 1º da CF-88, assentado na dignidade da pessoa humana, é um paradigma fundamental para o reconhecimento dos direitos (é de se lembrar das pessoas em situação de rua) somado à redação do artigo 6º da CF-88. Desta matéria se tratará mais a fundo adiante quando do exame dos dispositivos legais.

Com esta breve digressão o que se quer afirmar é que precisamos ter clareza de quais necessidades, que traduziríamos por **desproteções sociais**. Face às

desproteções, suas formas de manifestação, incidência, particularidades é que se pode propor modalidades de atenção que assegurem a proteção desejada e possível. Cabe à política de assistência social dar materialidade às ofertas de atenções através de serviços que tornem a proteção social palpável e concreta.

Ao fazer menção à proteção social como campo de ação da assistência social é preciso ter presente que esse campo poderia lhe configurar caráter tão só de prática reativa, isto é, aquela que atua somente após as ocorrências de vitimização com possibilidades de ação limitada à restauração de danos. Por vezes limitada a somente proceder a escuta, diante de um sofrimento e ofertar apoio humano, social e conforto, no que se poderia nominar de manifestação de solidariedade humana, vez que não há propriamente, uma condição ou expressão tangível de ação face ao sofrimento.

Na concepção do SUAS o sentido de **a quem dela necessitar** está sendo encaminhado como política composta por três funções: proteção social, vigilância social e defesa de direitos socioassistenciais

❖ DEMANDAS DE PROTEÇÃO SOCIAL ENTRE DESPROTEÇÕES E NECESSIDADES

A assistência social tem que dar conta de três grandes seguranças sociais a de acolhida, a de convivência e a de sobrevivência.

Acolhida - esta segurança implica em que a assistência social seja no âmbito do Estado brasileiro a política responsável por criar condições para que nenhum ser humano fique ao abandono ou ao relento, por ausência de acolhida, sobretudo em momentos climáticos ou de catástrofes que agridem a condição humana;

A segurança de acolhida está mais equacionada pela contribuição do ECA, isto é, relativa a crianças e adolescentes e, desde que seja exigida por determinação do Judiciário, transforma-se em dever do Estado. Para além da particularização do ECA, a proteção de acolhida deve ser assegurada, in-

clusivo pelo Estado, apesar da ausência de um arcabouço normativo mais sólido. Embora a segurança de acolhida ainda se encontre expressa de forma difusa entre vários dispositivos, como em algumas legislações especiais ela se expressa claramente como na Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/06) que trata da proteção da mulher vítima de violência, e inclui ações nos campos cível e criminal. O Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/03) também trata da matéria embora com certa generalidade¹³.

Como se percebe é preciso ser desenvolvido um esforço em direção ao ganho, no plano normativo, de dispositivos reguladores da ação estatal direcionada para afiançar a segurança de a acolhida a pessoas em situação de abandono, em situação de rua, vitimizados, inclusive por calamidades, independente de sexo, idade, cor, ou qualquer outra característica distintiva.¹⁴

O artigo 6º da CF-88 indica o caráter protetivo da assistência social quando faz menção aos desamparados, isto é, aos abandonados, aqueles sem eira nem beira. Uma das heranças do entendimento da assistência social como compensatória é a produção de atenções sociais focalizadas nos mais frágeis. No caso, há uma tradição moralista em considerar a fragilidade como incapacidade para trabalhar e se auto manter. Essa concepção restringe-se a incluir pessoas com graves deficiências e idosos, também, com deficiência. O critério costuma abranger crianças até 12 anos, embora o ECA só aceite como aprendiz o adolescente a partir dos 14 anos. O alargamento da agenda do desamparo, não pode se restringir ao trabalho, como se todas as desproteções fossem mecanicamente por ele resolvidas. Não pode, também, se restringir às situações crônicas

13 Estatuto do Idoso: “Art. 3º É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende: (...)

V – priorização do atendimento do idoso por sua própria família, em detrimento do atendimento asilar; VIII – garantia de acesso à rede de serviços de saúde e de assistência social locais”.

14 O tratamento de vítimas de drogadição tem sido destacado nesse conjunto, todavia sua acolhida é passível de outra discussão quanto a propriedade do uso, ou não, da internação compulsória, objeto de debate ético-social que envolve a área da saúde e de direitos humanos.

impeditivas do acesso ao trabalho, devendo incluir circunstâncias pessoais e sociais que inibem as capacidades e as possibilidades de cada um em se auto manter com dignidade.

O desamparo dos povos advém de raízes culturais como as dos povos indígenas e dos afrodescendentes. A contemporânea migração latino-americana, africana e da Europa do leste trazem demandas pela inclusão do migrante na segurança de acolhida da assistência social. Ciganos, andarilhos, até mesmo esportistas ou aventureiros, reclamam a acolhida que certamente requer a articulação da assistência social com outras políticas sociais. A população em situação de rua, em qualquer momento do ciclo de vida, da infância à velhice, exige prioridade na inclusão em proteção social especial e básica.

Convívio - ser responsável por impedir o isolamento, o abandono gerando condições para que o convívio social entre membros de uma família conte com apoio principalmente na relação pais e filhos; estimular atividades de convívio como exercício de sociabilidade, afirmação da identidade e do reconhecimento social individual e coletivo em diversos ciclos de vida, nos territórios de vivência, entre outras formas coletivas de convívio e sociabilidade; combater o estigma a discriminação e as diversas formas de exclusão social.

A noção de convívio dá centralidade ao reconhecimento social do cidadão. Trata-se de um movimento de dupla direção, supõe relacionar-se com outro mas também, ser reconhecido pelo outro. Esses dois movimentos permeiam o significado das redes de apoio mutuo que para além da parentela, incluem vizinhos, amigos, formas associativas práticas religiosas. Este conjunto é que tece as referências de, de proteção social sob diversas formas de vínculos sociais, que segundo Serge Paugam, podem ser de filiação, de cidadania e eletivos (Paugam,2008)¹⁵.

15 Serge Paugam publicou em 2008 pela Press Universitaires de France, o livro *Le lien Social*. Desenvolve pesquisas sobre rupturas sociais e vínculos sociais que trazem bons elementos para o aprofundamento da discussão da segurança de convívio. Vários outros autores têm trabalhado com redes sociais como Eduardo Marques que nos ajudam a melhor entender o alcance da sociabilidade das famílias e sua presença no fortalecimento da proteção social.

É de se lembrar que o ECA potencia a vivência em família, contrapondo-a à vivência institucionalizada, tornado-a parte da proteção integral e da garantia dos direitos da criança e do adolescente. Mas, não chega a estabelecer padrões de condições familiares que seriam consideradas recomendáveis para que, de fato e de direito, estivessem asseguradas pré-condições para afiançar a segurança de convívio.

Sobrevivência – esta segurança implica em afiançar condições básicas de renda, meios materiais e cuidados enquanto elementos que possibilitam a sobrevivência em diferentes situações limiars vividas em uma sociedade que mercantiliza o acesso a bens e o acesso a condição para sobreviver, que permanece sobre determinada por regras de consumo privado, isto é, dispor de condição financeira para pagar o custo da mercadoria.

A segurança de sobrevivência não se limita à via monetária, ainda que essa seja a via mais reconhecida como campo da assistência social. Esse reconhecimento se estende às sociedades capitalistas movidas pelo consumo de mercadorias. Aqui se está face a face com o que Potyara Pereira nomina de visão *stricto sensu* da assistência social, que a toma como a via pública para acesso a bens materiais ou a meios financeiros para obtê-los.

O limiar da sobrevivência envolve desde alimentação, remédios, abrigo face intempéries, roupas, meios de higiene, entre outros. Com essa variação de escopo diversas políticas sociais deveriam ser envolvidas. Todavia a cultura conservadora aparta quem não possui capacidade de consumo sob a chancela de um ser dependente sem autonomia para viver. O exercício dessa chancelaria é atribuído aos trabalhadores da assistência social. Eles são quem atribui justificativa de reconhecimento da condição de necessitado. Imagine-se um aluno que fosse obrigado a ter a chancela de necessitado antes de frequentar uma escola ou uma creche pública, ou o mesmo ocorresse par que alguém fosse atendido na saúde.

Esse reconhecimento, que de fato é um des-reconhecimento da cidadania, ou de direitos sociais de proteção social como parte da cidadania, é a via que

funcionaliza o escopo da ação dos trabalhadores da assistência social como certificadores de necessitados sociais. Por certo um processo estigmatizador que, ao mesmo tempo, confere a alguém o reconhecimento público de ser dependente sem autonomia e sem direitos, e assegura a permanência no âmbito privado do consumo de bens materiais. Não se insinua por esse arranjo, qualquer redução do consumo privado, pelo contrário, pode até ser incentivado pela transferência monetária. Mas acentua-se o traço discriminador no âmbito da política de assistência social.

Outra implicação é a identificação da condição de necessitado com a condição de pobre, mesmo que toda a fundamentação conceitual da política se assente na concepção multidimensional da pobreza a valoração da renda per capita familiar ganha estatuto soberano. Nessa situação recebe, este âmbito da política de assistência social, a demanda por prover a garantia de renda.

Não se trata de prover rendimento como expressam alguns, pois rendimento é a rentabilidade da renda ou uma operação econômico-financeira que não encontra sustentação ou aconchego no ambiente da política de assistência social.

Efetivar o acesso dos brasileiros à uma segurança de renda é parte do alargamento da proteção social brasileira proposta pela seguridade social. Este é ainda um tópico que não foi esgotado embora já se tenha iniciado várias discussões a respeito. Trata-se de um tópico que deve ser discutido no mínimo, no ambiente da seguridade social. É de se considerar que a segurança de renda torna questionável a presença de condicionalidades no processo de acesso e manutenção do benefício.

Há clareza de que limites orçamentários, ausência de infraestrutura adequada, técnicos não preparados, ou insuficientes, para o desempenho das atenções é que terminam por definir padrões da ação e estes, em suas expressões de precariedade, são configurados como “referências” alcançáveis de respeito à dignidade humana distanciando-se de uma condição de reconhecimento de direito de cidadania.

A consolidação das três funções da política de assistência social em todas as esferas de governo vai permitir a transição da atenção pautada em indivíduos para o compromisso com a demanda ou a totalidade de manifestações de desproteções, enquanto direção. Essa passagem da atenção individual, cujo requerente é quem desencadeia, ao comparecer ao serviço para a leitura da demanda implica na estruturação da função de Vigilância Socioassistencial, e nela da aplicação de indicadores, parâmetros e novos instrumentos de gestão, que viabilizem a identificação da incidência territorial de demandas, bem como, a capacidade para conhecer a gradualidade das ocorrências, de modo a estabelecer a especialidade da resposta a ser garantida.

Há que se fazer um esforço para produzir um conhecimento que produza uma métrica de gradualidade da necessidade de proteção social. Essa ferramenta deverá ser construída a partir de um afastamento da métrica que relaciona análise de renda e poder de consumo. A métrica de proteção/desproteção social estaria direcionada para os agravos de desproteção social e para a capacidade para enfrentar as sequelas das vitimizações.

A defesa de direitos gera a necessidade de concretização de meios e resultados a fim de concretizá-los como aquisições e atenções a que os cidadãos fazem jus no campo do direito de cidadania. Trata-se de uma estratégia conceitual pelo seu envolvimento operativamente universalizante, isto é, por comportar capacidade objetiva de vincular a oferta de atenção à perspectiva de concretizar o alcance de direitos socioassistenciais. É preciso tornar claro que há resistências a essa transformação por aqueles que têm por centralidade a regulação do Mercado, ou da Sociedade e não do Estado.

No sentido de melhor desenvolver esse entendimento apresenta-se a seguir um quadro síntese do que se poderiam nominar de desproteções sociais, face às seguranças sociais no campo da assistência social. Já se adianta que este quadro não esgota a análise, só apresenta um raciocínio com o intuito de nos aproximarmos da materialização de direitos socioassistenciais.

Quadro 1

Quadro de referência de desproteções – proteções sociais de assistência social.

SEGURANÇA DE ACOLHIDA

Segurança de acolhida: alargamento da proteção social pública no Brasil pela política de assistência social enquanto responsabilidade estatal de garantia de vida e respeito à dignidade humana e direito de cidadania no campo da seguridade social para restauração de condições sociais de vida pela garantia de oferta de ambiente que permita a saída do relento e vivência sob teto que ofereça ambiente de acolhida com hospedagem e/ou albergagem com grau de privacidade que proteja a vida e a individualidade humana. Essa segurança de acolhida implica em que o Estado afiance a todos, que por múltiplas situações de fragilidades, destituições, discriminações, agressões humanas praticadas ou agressões da natureza lhes tenha sido retirada por pessoa física ou jurídica sua condição de alojamento e abrigo permanecendo ao relento, em situação de abandono e isolamento. O acesso a essa segurança estende-se a todo o ciclo de vida incluindo crianças, adolescentes, jovens, mulheres, homens, idosos, pessoas com deficiência, migrantes. Estende-se às vítimas de violência doméstica que se veem obrigadas a sair da moradia para salvar a própria vida, a vida de crianças; pessoas em situação de rua, eventual ou contínua, que devem receber atenção para restauração de suas vidas.

Esta segurança implica em que o poder público mantenha oferta diversificada de serviços que possibilitem o acolhimento de pessoas independentemente da idade, garantindo condições de sobrevivência, com alimentação, pernoite, higienização, roupas, cuidados, escuta, medidas de restauração para: pessoas, famílias, adultos, crianças, jovens, idosos em situação de rua permanente ou eventual.

Esta segurança considera como responsabilidade da política de assistência social:

Manter e operar regulação sobre essa atenção praticada por pessoas físicas ou jurídicas, públicas e privadas.

Manter referências sobre serviços existentes com tal finalidade, sua capacidade e qualidade de operação de preferência articulando-os para operar em rede.

Gerar dados e estimativas por municípios, Distrito Federal, estados e União:

- **incidências de abandono e ausência da relação familiar** pelo isolamento da relação com os membros da família (genética ou afetiva), desde a família nuclear até a família expandida, por diferentes motivos desde: inexistência de parentes, apartação, distância física ou emocional, prisão, fuga, desaparecimento;
- **presença de violência no núcleo de convívio**, maus tratos, conflitos, precariedade, incapacidade por dependência de drogas, por deficiência, por doença física e ou mental;

- **presença de trabalho infantil** obrigatório, de caráter legal ou ilegal, jovens grávidas sem aceitação na família;
- **ausência de moradia por danos decorrentes de:** desastre com a moradia por incêndio, desabamento, enchente, despejo, instaladas junto a lixões, áreas contaminadas;
- **presença de desabrigo associada a presença de** baixas temperaturas ao ar livre;
- **crianças e adolescentes** em situação de rua, em abandono, sob violência física familiar, demandárias de outras formas de convívio, vítimas de violência sexual, exercício de prostituição, tráfico humano, obrigadas a trabalhar, perseguidas ou ameaçadas de morte;
- **adulto** em situação de rua, jovens ou idosos, com ou sem deficiência;
- **família** vivendo em área de risco sujeitados a deslizamentos, vítimas de enchentes, vivendo ao desabrigo em baixas temperaturas vítimas de incêndio;
- **idoso** vivendo só, sob violência, sem serviços de cuidados, apoio e alimentação;
- **pessoa com deficiência** - vivendo só, sob violência, sem serviços de cuidados, apoio e alimentação.

SEGURANÇA DE CONVÍVIO E CONVIVÊNCIA

Segurança de convívio/convivência: expansão da proteção social pública no Brasil pela ampliação do âmbito da política de assistência social, responsável estatal pela oferta de trabalho social voltado para ampliar a densidade das relações de convívio e sociabilidade dos cidadãos desde a esfera do cotidiano até atingir os diversos momentos do ciclo de vida do cidadão e cidadã em que mais ocorrem fragilidades, que podem se agravar e ser danosas caso ocorra o estreitamento da rede de relações que ampliam suas possibilidades virtuais em contar com apoios e atenções.

A segurança de convívio amplia o campo preventivo da proteção social ao reconhecer a importância do núcleo familiar que se contrapõe às formas institucionais de proteção pela internação em instituição total, expande a proteção social pelo alargamento e fortalecimento de vínculos sociais, desenvolve trabalho social que amplia o universo de relações, informações, referências de pessoas, famílias, grupos, segmentos que se constituem em recursos que contêm possibilidade de reduzir fragilidades no enfrentamento de situações de desprezo ou risco.

Esta segurança implica em que o poder público mantenha oferta diversificada capaz de alcançar os membros de uma família, nuclear ou alargada, a articulação entre os que vivem avizinados em um mesmo território, a aproximação entre aqueles que têm traços em comum de identidade humana etária, cultural e étnica, de gênero, de momento de interesse comum na vida, de lutas de reconhecimento social. As atenções para segurança de convívio e convivência, incluem:

- **escuta qualificada** para acolhimento de manifestação de necessidades de proteção social, orientação, referenciais, informações, encaminhamentos, exercício de

- sociabilidade, relação intersetorial entre serviços sociais de atenção básica no território, informações sobre benefícios eventuais e continuados, transferência de renda, vivência de vulnerabilidades, procura do CREAS por vivência de direitos violados;
- **referenciais que possibilitem o enfrentamento e superação de situações de fragilidade e agressão à dignidade, a cidadania, aos direitos**, de forma individual, grupal e coletiva face a questões geracionais e/ou etários, referenciais territoriais, referenciais de gênero, referenciais de raça e etnia, referenciais de direitos e de pertencimento, referenciais de acesso a direitos;
 - **fortalecimento** de vínculos sociais, consolidação de identidade social e de representação social, relações vicinais, fomento ao exercício da representação e cidadania, inserção na vida coletiva do território onde mora, redução da fragilidade pelo domínio de situações relacionais de conflito; oferta proativa;
 - **serviço de convivência** para crianças e adolescentes em situação de risco de abandono escolar (risco medido com base em indicadores de faltas e de descumprimento de condicionalidades); em situação abandono escolar e de vivência em território marcados pela violência; em situação de isolamento;
 - **serviço de convivência** para PCD e idosos em situação de isolamento, ou em família, com vivência de direitos violados, em situação de dependência; e de vivência dependência grave e ausência de mobilidade;
 - **serviço de convivência com famílias** em risco de ruptura de coesão familiar pela ausência de serviços de apoio ao fortalecimento dos vínculos familiares, com crianças e adolescentes em situação de conflito com a lei, em situação de violência, de ausência de cuidados, de não cumprimento de condicionalidades, com presença de alcoolismo, de drogadição, de cumprimento de pena, com crianças e adolescentes institucionalizados, com adolescentes grávidas, pela vivência de morte violenta de um de seus membros; pela presença de perigo de risco por viver em territórios degradados;
 - **serviço de convivência com famílias** com razão de dependência alta, constituição uni parental de provedores, demanda de cuidados agravada pela presença de demandas especiais como idosos, doentes, PCD com dependência que exige cuidados especiais;
 - **serviço de convivência com famílias**, sem acesso a condições de convívio,
 - **impedimento de manifestar opinião**, exercer representação de seus interesses pela ausência de espaços públicos;
 - **serviço de convivência direcionados para coletivos** com vivência em territórios degradados com incidência de tráfico, drogadição, práticas transgressoras, com necessidades especiais e vivência de exclusão, como: indígenas, quilombolas, zonas de fronteira e incidência de migração;
 - **serviço de convívio para adolescentes e jovens** em medidas socioeducativas impedidos da frequência a ação socioeducativa para restauração dessa condi-

ção, sem contar com ação qualificada para promover a restauração e acolhida na convivência familiar apartados do convívio familiar e comunitário, crianças e adolescentes agravados em seus direitos pela ausência de locus institucional de defesa de seus direitos.

SEGURANÇA DE SOBREVIVÊNCIA (E RENDA)

Segurança de sobrevivência é uma das mais típicas e disseminadas formas de presença da política de assistência social que expande, como responsabilidade estatal pública, o âmbito da proteção social pela incorporação de atenções massivas, que dão acesso a bens materiais, em objeto ou dinheiro, para suprir condições limiares de sobrevivência humana. A segurança de sobrevivência opera por política de benefícios: a idosos de 65 anos ou mais, que não tenham acesso ao seguro da previdência social, e vivam com família cujo baixo per capita de renda não atinja a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo; a pessoas com deficiência desde seu nascimento até o momento que desejar, e desde que sua deficiência tenha alcance de mais de 2 anos e a renda de sua família não chegue a registrar $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

Um terceiro benefício é o que procede da transferência de renda e se dirige aos membros de uma família para quem os pais, na condição de provedores, não afluam renda mensal superior a 140 reais.

Para contrapondo a iniciativas isoladas, de acesso a bens e condições desproteções advindas de ocorrências de vitimizações coletivas por calamidades públicas, como deslizamentos, enchentes, incêndios, desalojamentos coletivos por ação da justiça colocando crianças ao relento e na rua; frentes frias que colocam em risco de morte população em situação de rua; secas contínuas que provocam ausência de alimentação, fome, doenças, e ainda ocorrências com incidência individual que coloca os membros de uma família ao desabrigo por desabamento, incêndio; há ainda aqui a atenção a migrantes nacionais e internacionais desalojados. Nessas atenções há uma interface com a Defesa Civil e com a área de Integração Nacional da estão a merecer maior definição de competências principalmente quanto a restauração das situações de vivência de riscos. Nessas situações há que ter mecanismos com rápida capacidade de prover alimentação, locomoção, albergagem, provisão de cuidados, de roupas, de materiais para higiene pessoal entre outras medidas.

sobrevivência de adultos e crianças a partir do Programa Brasil Sem Miséria tem o dispositivo em afluam 70 reais per capita mês a todo brasileiro e se apresenta como um recurso que pode ser acionado pela unidade local gestora da política de assistência social, em especial o CRAS, lembrado porem que não há autorização decisória para acesso ao benefício pela gestão local, o que faz necessário que a gestão municipal tenha regulação e recursos para acesso a benefícios eventuais;

sobrevivência de pessoas com deficiência e pessoas idosas, com 65 anos ou mais e incapacitadas para automanutenção sem condições de se auto manter pelo próprio trabalho, com per capita familiar de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo poderão ter acesso ao

benefício continuado, lembrado que sua gestão se dá pelo INSS portanto o gestor local não tem autorização decisória de acesso a esse benefício ao demandante;

sobrevivência de famílias com maior número de filhos, mono parentais, com ruptura da coesão familiar, com situações de fragilidade, sem acesso a benefícios para educação dos filhos, em desemprego, sem renda ou renda precária; com fragilidade para manter e educar os filhos,

sobrevivência de migrantes com oferta de referências para regularização de documentos, localização na cidade par alojamento, obtenção de alimentos, deslocamentos, etc.

Um dos grandes desafios é o de modelar iniciativas de cada ente federativo a uma política nacional pactuada em níveis, instâncias, representações e aprovadas por um Conselho Nacional de Assistência Social de constituição paritária entre governo e sociedade. A primeira base do sistema, e um de seus pilares de sustentação é a matricialidade sociofamiliar. Trata-se de um deslocamento da leitura de desproteções sociais centradas no indivíduo para alcance de suas expressões no núcleo familiar de modo a identificar quais se configuram como do âmbito da proteção de assistência social.

A proteção social ao ciclo de vida é, no cotidiano das relações, atribuída à família ou à convivência familiar. Este caráter inaugura a necessidade de uma política de fortalecimento das famílias. Este é, sem dúvida, um ponto comum na proteção social. Nos países de industrialização avançada ou de Estados Sociais consolidados o apoio às famílias se traduz há muito tempo em transferência de benefícios para educação dos filhos. Há inclusive, uma política de crescimento do valor do benefício a partir do maior número de filhos. No Brasil sempre existiu um obstáculo a benefícios dessa natureza por entender que seriam fomentadores da procriação e de famílias numerosas. Críticas existem de que os idosos possuem mais apoio do que as crianças. O modelo de proteção social de assistência social tende à precedência de atenção à família, ao cidadão, sem todavia descartá-lo.

O âmbito singular da proteção social de assistência social pode ser sintetizado em:

- *ampliar por meio de serviços, benefícios e trabalho social a capacidade de provisão da família e de seus membros, o que supõe produzir ações*

de fortalecimento de laços e de capacidades de exercício da provisão de proteção social;

- *ampliar a densidade das relações de convívio e sociabilidade dos cidadãos desde a esfera do cotidiano até atingir os diversos momentos do ciclo de vida do cidadão e cidadã em que mais ocorrem fragilidades, que podem se agravar e ser danosas caso ocorra o estreitamento da rede de relações que ampliam suas possibilidades virtuais em contar com apoios e atenções;*
- *instalar condições de acolhida ;*
- *reduzir as fragilidades da vivência e da sobrevivência;*
- *reduzir e restaurar os danos de riscos sociais e de vitimizações causadas por violência, agressões, discriminações, preconceitos.*

A PNAS/2004 estabelece como direitos socioassistenciais a serem assegurados na operação do SUAS a seus usuários:

- *atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos;*
- *direito ao tempo, isto é, ser considerado como qualquer outro humano que possui compromissos e horários, de modo a acessar a rede de serviços com reduzida espera e de acordo com a necessidade;*
- *à informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas;*
- *ao protagonismo e à manifestação de seus interesses;*
- *à oferta qualificada de serviço;*
- *à convivência familiar e comunitária.*

A NOB-SUAS/2005 considera como direitos socioassistenciais a serem afiançados nos serviços de proteção social:

- ser organizados de forma a garantir, aos seus usuários, o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa (ouvidorias, centros de referência, centros de apoio sócio-jurídico, conselhos de direitos, entre outros);

- regular-se por normas que disponham sobre o seu funcionamento e o acesso aos benefícios, sob garantia de concretização dos direitos socioassistenciais.

A dinâmica da rede socioassistencial em defesa dos direitos de cidadania:

- considera o cidadão e a família não como objeto de intervenção, mas como sujeito protagonista da rede de ações e serviços;
- abre espaços e oportunidades para o exercício da cidadania ativa no campo social, atuando sob o princípio da reciprocidade, baseada na identidade e reconhecimento concreto;
- sustenta a auto-organização do cidadão e da família no desenvolvimento da função pública.

É o cidadão, antes mesmo do usuário, na condição de demandatário potencial e universal, que é entendido como o titular do direito à igualdade e à equidade em face às iniquidades.

O usuário tem, por sua vez, o alcance dos seus direitos alargados até a qualidade do convívio social. Seus direitos não estão confinados ao que se passa dentre as paredes dos serviços, mas ultrapassam as portas dos serviços socioassistenciais, alcançando o cotidiano da família com quem vive esse usuário, seja uma família genética ou construída. Nessa perspectiva os direitos dos usuários podem ser formulados sob três grandes grupos:

- os gerais;
- os específicos em cada modalidade de serviço;
- os direcionados à restauração e sustentabilidade do reconhecimento e vínculo de cidadania, como ultrapassagem das aquisições imediatas e materiais a que tem direito de obter em cada um dos serviços.

Essa classificação de grupos de direitos de usuários não deixa de ter claro que entender aceitar e efetivar as condições para que os usuários da assistência social sejam sujeitos de direitos das atenções socioassistenciais é, ainda, uma

bandeira de luta em construção. Talvez, para alguns, a titularidade maior dos direitos socioassistenciais seja o reconhecimento dos direitos dos usuários, de modo geral, para depois explicitá-los por segmentos. Parece correto que o primeiro titular do direito socioassistencial seja o cidadão, o que atribui à assistência social dimensão preventiva e não só “curativa”.

Os direitos só o são se forem reclamáveis, isto é, caso existam lugares e autoridades para que seja arbitrada sua omissão ou deficiência.

O acesso à justiça para que as atenções de assistência social sejam providas como direito de cidadania e dever do Estado permanece como perspectiva a ser desenvolvida. Todavia, vale destacar a proposta para que sejam criadas Ouvidorias em cada instância de gestão, urnas de opinião e manifestação em cada serviço, e ainda, acesso às Defensorias¹⁶.

A. COMPROMISSOS ÉTICOS COM OS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS

A efetivação de direitos socioassistenciais exige a pactuação de compromissos éticos para reger a dinâmica da política de assistência social entre gestores e agentes institucionais governamentais e privados, sociedade civil organizada, usuários e cidadãos:

a.1 – a assistência social como política pública defende o protagonismo e o alcance da autonomia de todos que a ela acorrem para o pleno reconhecimento e exercício de sua cidadania.

16 Uma das experiências vividas na cidade de São Paulo foi a de instalação do DEFENDE uma coordenadoria composta por advogados, assistentes sociais, filósofo, psicólogo, na gestão da assistência social municipal. “O DEFENDE é um organismo de inclusão social localizado no interior da SAS que combate a discriminação de qualquer natureza seja ela de gênero, etnia, religião, social, visando a garantia do atendimento de qualidade a todos os usuários que recorrem ao serviço público no âmbito da assistência social” (Luís Regules e Glauco Pereira).

a.2 – atenção prestada na rede socioassistencial deve romper com os princípios da benesse e do favor e reconhecer a cidadania do usuário através de:

- *atenção digna, atenciosa, com qualidade, agilidade, continuidade, sem discriminação, nem atitude vexatória, com equidade, reconhecimento da vulnerabilidade e da universalidade;*
- *territorialização dos serviços, tornando-os próximos da residência dos usuários;*
- *acompanhamento individualizado favorecedor do desenvolvimento da autonomia submetido ao claro consentimento do usuário;*
- *atitude facilitadora para com o outro de modo a estimular que ele seja apto a exprimir sua vontade de participar da decisão que lhe diz respeito;*
- *descentralização e territorialização dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), assegurando o acesso da população que vive em áreas urbanas e rurais;*

a.3 – a atenção na assistência social na perspectiva de direitos deve romper com ações parciais, desqualificadas, descontínuas e incompletas. Para tanto, deve ser operada em completude de acesso às atenções de assistência social estabelecidas pela CF-88 e LOAS/93, incluindo:

- *atenções emergenciais, eventuais e continuadas operadas para assegurar a digna sobrevivência humana, restauração da autonomia, capacidade de convívio e protagonismo social;*
- *atenção igualitária e equânime aos cidadãos e cidadãs das zonas urbana e rural em serviços, benefícios, programas e projetos com quadro técnico efetivo e qualificado;*
- *acesso a serviços continuados, benefícios, programas e projetos socioassistenciais com formação de rede de proteção social em todos os municípios, de acordo com a demanda, operada por pessoal permanente, técnico e qualificado e financiamento;*
- *garantia de proteção social universal não-contributiva a todos através de benefícios, transferência de renda e prestação de serviços;*

a.4 – como política de proteção social com ação preventiva, a assistência social resgata a matricialidade da família como núcleo de convivência e proteção social de seus membros provocando desenvolvimento afetivo, biológico, cultural, político, relacional e social. A família zela por:

- *proteção social integral às famílias incluindo o apoio ao convívio familiar de todos seus membros, da infância à velhice,*
- *prover atenção ao indivíduo e sua família, respeitada sua autonomia e emancipação de sua família;*
- *convívio familiar e comunitário das crianças, jovens, adultos, idosos em situação de risco, buscando prioritariamente o resgate dos laços familiares, genéticos ou adquiridos na dinâmica de vida, às vivências institucionais;*
- *garantia da segurança de acolhida, esgotadas as oportunidades do convívio familiar, na perspectiva de restauração da autonomia, capacidade de convívio, protagonismo o que exige a oferta de meios (financeiros, materiais, humanos) para construção de alternativas à desinstitucionalização;*
- *atenção social e psicopedagógica que proporcione acesso a novas e continuadas oportunidades de sobrevivência digna e justa de família sob ocorrência de situação de vitimização de um ou mais de seus membros.*

a.5 – a assistência social deve ser operada através de uma rede de benefícios, serviços, programas e projetos que devem manter relação de completude entre si e de intersetorialidade com outras políticas sociais, para tanto, deve alcançar:

- *unidade da política de benefícios e de transferência de renda como direito socioassistencial incluindo desde benefícios emergenciais, eventuais, aos continuados (ou por prazo determinado) e os de renda mínima familiar;*
- *acesso a benefícios e à transferência de renda pautada na avaliação social da necessidade, no vínculo técnico com o desenvolvimento de tra-*

balho social reconstrutor da autonomia e do protagonismo do cidadão e de sua família;

- *completude em rede da proteção básica e especial a idosos e pessoas com deficiência com oportunidades de autonomia socioeconômica e convívio social;*
- *acesso à proteção social não-contributiva a migrantes, andarilhos, cidadãos de fronteiras, pessoas em situação de rua, ciganos, afrodescendentes, grupos indígenas, apenados em processo de ressocialização, doentes crônicos, incluídos os soros-positivos, e dependentes de substâncias psicoativas;*
- *proteção social especial de assistência social que atenda às várias situações de violação de direitos, combatendo e desenvolvendo ações preventivas ao abuso e à exploração sexual na infância e na adolescência;*
- *serviços de proteção social especial de assistência social para que desenvolvam, de modo articulado com a proteção básica, ações preventivas à violência e ao risco;*
- *proteção especial de assistência social praticada nas medidas socioeducativas em meio aberto aos adolescentes, trabalho social junto a suas famílias e à comunidade onde vivem;*
- *ação integrada da rede socioassistencial na sociedade, ação educativa de combate à violência e erradicação das vitimizações;*
- *integração da política de assistência social às demais políticas públicas, de modo a afiançar o pleno direito de crianças, adolescentes, jovens, idosos e pessoas com deficiência;*

a.6 – a assistência social defende a renda digna como direito de cada cidadão e de sua família,

- *pelo desligamento gradual do usuário de programas de benefícios e transferência de renda de modo a construir condições mais permanentes de sustentabilidade;*
- *pela restauração das condições de autonomia quando vítima de calamidades e situações emergenciais que aniquilam e reduzem a capacidade produtiva do cidadão e de sua família;*

a.7 – a assistência social como política que deve assegurar direitos de cidadania deve ter seu processo de gestão requalificado, reestruturado e profissionalizado de modo a:

- *garantir que a profissionalização da gestão da assistência social mantenha pessoal especializado através de equipe Inter profissional desde os CRAS;*
- *financiar, pelo orçamento público, a infraestrutura de trabalho, com oferta de espaços dignos de atenção aos usuários e meios de comunicação e ferramentas de trabalho eficientes;*
- *ter co-financiamento dos benefícios eventuais pelos orçamentos estaduais;*
- *garantir que a gestão municipal tenha co-financiamento, pelos orçamentos dos Estados e da União, de forma a garantir a infraestrutura, e os recursos humanos para operação da rede socioassistencial;*
- *garantir que todos os municípios operem de forma profissional os benefícios, as transferências de renda, os serviços e os projetos de assistência social;*
- *garantir o direito a ter a gestão de assistência social preparada para realizar e manter a vigilância social territorializada de riscos e vulnerabilidades sociais;*
- *possibilidade de uso das transferências federais para pagamento de trabalhadores, desde que tenham ingresso por concurso e sejam estáveis.*

a.8 – a assistência social como política de gestão democrática e descentralizada deve ter constituído os espaços para a construção democrática de decisões, negociações e exercício do controle social e defesa de direitos através de:

- *garantia de instalação e funcionamento de conselhos em todas as cidades, com plena participação de usuários, reconhecidos como instâncias legais do controle social;*
- *política de informação sobre os direitos e os serviços socioassistenciais e divulgação em todas as unidades de serviços e nos projetos de assistência social;*

- *presença em todos os serviços da rede socioassistencial de urnas para manifestação dos usuários;*
- *instalação de Ouvidorias de assistência social em todos os municípios, Estados e no âmbito federal da gestão do SUAS.*

B. NOVAS CONSTRUÇÕES DO DIREITO DOS USUÁRIOS NO CAMPO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.

Outra aproximação significativa é a de considerar os direitos dos usuários nas atenções e serviços socioassistenciais:

b.1 – direito do usuário dos serviços socioassistenciais em receber atenção qualificada o que implica em:

- *conhecer o nome e a credencial de quem o atende;*
- *ter local digno e adequado para sua acolhida e atendimento;*
- *ter atenção pronta, de forma digna por todos que o atendem;*
- *ter seus encaminhamentos por escrito de forma clara e legível e identificados com o nome do profissional e seu*
- *registro no Conselho ou Ordem Profissional;*
- *ter protegida sua privacidade, observado o segredo profissional, desde que não acarrete riscos a outras pessoas;*
- *ter sua personalidade preservada e sua história de vida resgatada.*

b.2 – direito do usuário dos serviços socioassistenciais em receber informação e referência qualificada:

- *receber explicações sobre os serviços e seu atendimento, de forma clara, simples e compreensível;*
- *ter acesso à informação sobre benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais; serviços sociais públicos e órgãos de defesa de direitos;*

b.3 – direito do usuário dos serviços socioassistenciais em ter reconhecido e exercido seu direito como cidadão:

- *ter reconhecimento de seus direitos e responsabilidades;*
- *ter a importância de sua participação em ambiente público reconhecida fortalecendo oportunidades para exercer protagonismo;*
- *ter possibilidade de avaliar o serviço recebido, contando com espaço de escuta para expressar sua opinião; ter acesso ao registro dos seus dados se assim o desejar;*
- *receber informações sobre como e onde manifestar seus direitos e requisições sobre o atendimento socioassistencial;*
- *ter acesso à participação em fóruns, conselhos, movimentos sociais e organizações comunitárias;*

b.4 – direito à qualidade no serviço socioassistencial:

- *ter acolhida e escuta individual voltada para a identificação de necessidades;*
- *ter orientação e encaminhamentos para a rede socioassistencial, seus serviços básicos e especializados;*
- *ter a efetividade dos encaminhamentos realizados acompanhada e controlada;*
- *ter acesso a espaço de referência e de acolhida;*
- *ter acesso à saída das ruas e de situações de violações e abusos e acolhida em padrões de dignidade;*
- *ter garantia do acesso à vaga na rede de serviços socioassistenciais;*
- *ter garantido que o órgão gestor mantenha sistema de registro e acompanhamento da capacidade e da ocupação dos serviços socioassistenciais, principalmente os de acolhida;*
- *ter acesso à atenção profissional para desenvolvimento e alcance de autonomia pessoal e social;*
- *ter vivência de ações pautadas pelo respeito a si próprio e aos outros, fundamentadas em princípios éticos de justiça e cidadania; direcionadas para o desenvolvimento de autoestima, de potencialidades e de capacidades; de construção de projetos pessoais e sociais, para a autonomia e sustentabilidade;*

- *ter acesso a atividades de estímulo à construção de projetos pessoais e sociais e alcance de autonomia pessoal e social;*
- *ter vivência de ações profissionais direcionadas para o resgate de vínculos familiares e sociais geradores do melhor convívio familiar e social;*
- *ter acesso a benefícios socioassistenciais e previdenciários e a outros como bolsa-aluguel;*
- *ter atendimento psicossocial individual e em grupos de usuários com necessidades de ordem psicoafetiva;*
- *ter orientação jurídico-social em casos de ameaça ou violação de direitos individuais e coletivos, mediante atuação técnica e processual e articulação com o sistema de garantia de direitos;*
- *ter orientação e apoio sociofamiliar através de visitas domiciliares e contatos, para o reestabelecimento de vínculos e inserção das famílias em trabalho de acompanhamento;*
- *ter oportunidades de convívio e fortalecimento de laços sociais, familiares e societários e fortalecimento de autoestima;*
- *ter acesso ao direito à convivência familiar associada à garantia de proteção integral da criança, do adolescente e do jovem;*
- *ter acesso a oportunidades para inserção profissional e social, bem como a serviços públicos e a projetos que possibilitem a aquisição de conhecimentos;*
- *ter acesso a meios de desenvolvimento de potencialidades, ampliação do universo informacional e cultural.*

Essa significativa listagem que apresenta um conjunto de expectativas quanto às áreas de incidência de direitos socioassistenciais possibilita concluir que o detalhamento de direitos de cidadania para o campo da política pública de assistência social destaca:

direito à autonomia - significa ter preservado nas atenções da política de assistência social, o respeito à capacidade de escolha, o reconhecimento do direito do cidadão em conduzir sua própria vida, a efetiva participação política na construção de processos emancipatórios e exercício pleno de cidadania;

direito ao protagonismo - significa ser ouvido, ter acesso a informações disseminadas pelos gestores em linguagem que respeite a diversidade cultural

dos brasileiros; que torne pública a responsabilidade orçamentária de cada ente gestor, a política de transferência de uso de recursos públicos por toda a rede de assistência social; o exercício do contraditório; o acesso à arbitragem do que é reclamado; a participação na gestão e o exercício do controle social; isto supõe:

- *garantia de informações à população sobre a rede socioassistencial nos três níveis de governo com conteúdo em linguagem acessível e com transparência;*
- *direito à efetiva representação dos usuários da rede socioassistencial em todos os municípios brasileiros com assento em Conselhos de Assistência Social municipais, estaduais e nacional que tenham infraestrutura e capacitação de seus membros;*

direito a ser respeitado - significa ser reconhecido pelo outro como pessoa e como cidadão como se fosse ele mesmo, isto é, a partir de atitude ética de reciprocidade;

direito à participação na sociedade - por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle da ação;

direito à liberdade de credo e de expressão - em toda a dinâmica dos serviços sócio assistenciais prestados diretamente ou sob parceria/convênio com organizações da sociedade civil;

direito à capacitação para representação social - provida com recursos financeiros estatais para o exercício da representação e da delegação na gestão e controle da política de assistência social (Escola de Conselheiros);

participação nos processos de gestão de serviços - para exercício do controle social.

Os cidadãos precisam ter acesso a espaços institucionais onde possam se manifestar quanto à violação de seus direitos. Nesses locais devem arbitrar sobre a manifestação da violação e, se consideradas procedentes, serão adotadas medidas e procedimentos que retratem o processo de violação a que o cidadão tenha sido submetido.

A efetivação dos direitos socioassistenciais supõe fazer dessa perspectiva um compromisso que se **torne força motriz da política de assistência social,**

sua normatização e gestão pública, o que ainda não o é. E por diferentes motivos.

O alcance de direitos socioassistenciais no Brasil é ainda, mais um discurso, uma utopia, do que uma efetiva bússola que norteia e conduz os passos do caminho dos dirigentes e agentes institucionais em sua relação com os cidadãos usuários de serviços e beneficiários.

Dito de outro modo, os direitos socioassistenciais ainda não aterrissaram. Sua presença na legalidade através de claros dispositivos reguladores e na processualidade jurídica é ainda, apenas inicial. A dinâmica da gestão pública da assistência social adotada pelos entes federativos precisa investir nessa dimensão.

Com certeza, a política de assistência social se colocou como direito de seguridade social pela CF-88. Isto significou o alargamento da concepção e alcance de proteção social de seguridade social no Brasil. Posteriormente, com a LOAS/93, o constructo de política pública ali contido, afirma a assistência social como dever de Estado e direito de cidadania e estas decisões foram alargadas pelos demais dispositivos legais que os sucederam.

A V Conferência Nacional de Assistência Social de 2005 aprovou o Decálogo dos Direitos Socioassistenciais que tem sido avocado e incorporado pontualmente, em análises, discursos, textos, sem, contudo, ganhar a condição de direcionar concretamente decisões de gestão ou a materialidade do exercício do controle social.

A VII Conferência Nacional de Assistência Social de 2007 resgatou o debate sobre os direitos socioassistenciais, mas não chegou a deliberações programáticas quanto à sua efetivação na gestão de política ou das responsabilidades dos entes federativos.

Para além dessas iniciativas mais abrangentes na direção da efetivação de direitos na assistência social, temos construções por segmentos sociais em defesa de direitos que trazem compromissos para a assistência social. Exemplo claro está no campo da criança e do adolescente ou, especialmente, o ECA.

Nesse caso, direitos negados pela presença do risco, da violência, da não atenção ganham espaço como materialidade dos deveres da assistência social no campo dos direitos.

O que se pode afirmar é o ainda inexistente consenso sobre o conteúdo dos direitos socioassistenciais, sua matricialidade na condução da política ou, sua concreta aplicação no processo de gestão de cada ente federativo. Não há consenso também, entre executivo, legislativo e judiciário sobre o campo desses direitos.

Cabe uma ressalva. Falar, escrever, notificar sobre a categoria dos direitos pode ser identificado com frequência no âmbito da assistência social. Todavia, esta abundância se apequena quando se procura identificar a concretude do direito socioassistencial para o usuário.

A razão dessa pequenez não pode ser deduzida da existência de fragilidade dos agentes institucionais, mas provavelmente, reflexo da resistência da sociedade brasileira em caminhar para uma condução mais igualitária e a superação do seu traço histórico em reduzir o sentido de fraternidade, solidariedade a um processo de ajuda que enobrece o doador, ou seja, que significa uma expressão do elitismo.

Há ainda uma dificuldade em materializar o que é direito do cidadão na assistência social para além do Benefício de Prestação Continuada, o BPC, claramente instituída na CF-88.

C. DIREITO COMO IGUALDADE, FRATERNIDADE E SOLIDARIEDADE

O sentido de fraternidade construído no berço da Revolução Francesa é irmão siamês da igualdade. O que está em questão é a construção do que se torna igual ou comum de todos.

A cultura elitista de solidariedade é muito forte no Brasil. Chega por vezes, a ganhar maior destaque como um alibi para obter renúncia fiscal, e não, infe-

lizmente, uma questão que compõe os conteúdos de reforma tributária capaz de operar a redução das desigualdades sociais e econômicas. Solidariedade assume o caminho de filantropia, de gratuidade, de beneficência, de caridade e não de construção republicana de igualdade.

Uma das grandes resistências ao avanço dos direitos socioassistenciais diz respeito exatamente a este confronto: propor direitos no âmbito da assistência social significa admitir igualdade e solidariedade entre todos os brasileiros, o que significa incluir desde os mais vulneráveis e indigentes.

Isso significa ter presente que:

- a política de assistência social ao estender a proteção de seguridade social fora do mercado alcança a população de baixa capacidade de consumo, isto é, de baixa renda e não se vincula à legislação social do trabalho mas à necessidade social;
- a cultura de desigualdade socioeconômica, prevalente no Brasil, tem manifestado preconceito em fazer transitar o alcance da proteção social para o campo das garantias. Prefere-a como ajuda aliada a procedimentos de alta seletividade que identifiquem os que mais precisam, os necessitados sociais e não as necessidades sociais que devem ser de responsabilidade coletiva;
- o princípio de seletividade é o avesso da igualdade de direitos. Ou seja, a universalidade na assistência social só será alcançável quando ocorrer a materialização do disposto constitucional do “a quem dele necessitar”. Mais uma vez a ascendência do campo das necessidades sociais não de necessitados sociais/carentes,

A prática institucional de gestão de assistência social tem por marcas de um lado a seletividade e de outro a atenção ao reclamante. A exigência da PNAS/2004 (e com ela o Sistema Único da Assistência Social - SUAS) do reconhecimento de demandas traz nova possibilidade material para fazer transitar o processo de gestão, da leitura tópica de ocorrências pontuais e individuais para a aplicação do princípio da totalidade dos que vivem a mesma condição de necessidade.

Olhando o tema ao revés, é de se ressaltar que a assistência social abre campo significativo para detectar direitos negados passo importante para detectar o pleno acesso à justiça por todos os brasileiros. Nesse movimento a expansão dos direitos socioassistenciais supõe ações de articulação com os defensores de direitos sociais e humanos.

Tem ocorrido resistência entre magistrados, promotores, defensores públicos quanto à violação de direitos da criança e do adolescente em ambiente do CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social. Surgem acusações de que a atenção dos adolescentes pela assistência social significa o retorno ao “paradigma de minoridade” em confronto com o ECA. Não se tem claro até onde estarão fatos e onde iniciam preconceitos, nessas afirmações. O que é certo é a necessidade de uma aproximação entre a área de assistência social com a dos promotores dos direitos de crianças e adolescentes no sentido de apurar a presença de ação tutelar nos dispositivos reguladores da assistência social ou na prática de agentes institucionais. Não pode ocorrer a censura a priori, sob o risco de se estar cometendo um profundo equívoco.

Há, ainda, outra dimensão a ser enfrentada para a constituição dos direitos sociais. O velho paradigma da assistência social é estigmatizador e faz dos espaços institucionais de gestão da assistência social espaços de apartação social. Ser usuário de assistência social traz o estigma de não ser alcançável por outras políticas sociais. Neste caso, a assistência social passa a ser negada pelos próprios usuários pois não se apresenta como uma salvaguarda. Exemplo patente é o do Movimento de População de Rua que embora tenha acolhida nos aparatos de gestão da assistência social inclusive em sua legislação, rejeita-a por que considera que precisa ser reconhecido por outras políticas sociais. Aceitar a atenção a suas necessidades na assistência social poderia significar optar por não ser alcançável por outras políticas.

Sinais trocados ou persistência do velho paradigma onde a assistência social funciona como “governo paralelo dos necessitados”. Por decorrência o movimento entende, (ou vive), a assistência social como exemplo de apartação social. Ele quer corretamente resolver saúde na saúde, habitação na habitação,

trabalho o órgão gestor do trabalho e não, um arremedo dessas necessidades na gestão da política de Assistência Social.

Muitas das atenções na assistência social ainda são programáticas e não, efetivos cumprimentos do dever de Estado a ser incluso na processualidade jurídica para além do controle jurídico-financeiro-contábil do exercício de gestão.

Em contrapartida, podemos afirmar que o BPC é um benefício de assistência social que pode ser reclamado perante a Justiça e que esta tem arbitrado sua concessão pela necessidade do solicitante que obtém a concessão do benefício pelo paradigma da necessidade, diversamente da prevalência da renda per capita que se funda no paradigma do necessitado. Trata-se, portanto, de uma atenção de assistência social (pois ainda é operado pela Previdência Social, nas agências do INSS sob princípios que não seguem aqueles que orientam o SUAS, ou aqueles destacados neste texto). O trânsito entre o executivo e o Judiciário efetiva direitos, todavia não está presente em todas as proteções de assistência social. Este é um movimento a ser ainda consolidado.

No que se refere ao Programa de Transferência de Renda às Famílias ou o Programa Bolsa Família (PBF), embora tenha sido instituído em lei, não é considerado como um direito, pois não pode ser reclamada por nenhum cidadão sua inclusão na condição de direito. Tem-se aqui um campo do direito a ser construído que afeta inclusive a criança e ao adolescente visto que o valor do benefício é calculado por filho.

Outra face do direito é o reconhecimento dos que estão na mesma situação, ou igualmente demandantes de cobertura do direito à atenção ou a o benefício. Essa é a direção de universalidade da LOAS, atender a todos que dela necessitarem.

Outro campo a incluir nesta análise é o da construção do campo público do direito. As organizações sociais não têm por proposta a atenção de totalidade da demanda. Isto compete ao Estado. Sua responsabilidade estatutária lhe limita o campo de trabalho. Portanto, a ação de organizações sociais na direção do direito supõe atuar em rede e ter perspectiva/consideração/conhe-

cimento da demanda. Esta é uma grande mudança que afeta a construção dos direitos socioassistenciais.

Voltando à ideia de fraternidade/solidariedade da Revolução Francesa baseada na igualdade, ela implica na construção de solidariedade horizontal com base na identidade de classe social. Ela é baseada no reconhecimento mútuo de desigualdade do cidadão. Ocorre que no Brasil foi afirmada a noção de solidariedade vertical, que é marcada pela diferença (doador e receptor como subordinação) e não pela igualdade. A solidariedade vertical. De composição interclasses sociais, não reconhece os direitos, não reconhece o usuário ou o beneficiário como sujeito de direitos. Esta é uma das questões que se colocam na realização de parcerias entre a gestão pública e organizações privadas para produção de atenções de assistência social.

Efetivar direitos socioassistenciais supõe ir além de conceitos, é preciso a construção de condições objetivas para sua materialização. Uma delas implica em provocar a ruptura com a desigualdade entre as políticas sociais que se baseiam em referenciais diferenciados para a vida das pessoas.

Em contexto de alta desigualdade social é preciso ter presente que a efetivação de direitos exige levar em conta a situação real, o “suposto” sujeito de direitos. De outra forma parece que a desigualdade vence a igualdade nos esforços de políticas sociais voltadas para o alcance de direitos sociais.

III. DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS.

Os dois primeiros capítulos buscaram situar as discussões que se colocam quanto ao conteúdo dos direitos socioassistenciais vinculando esse debate às seguranças sociais que articulam a política à seguridade social. Neste e no próximo capítulo a análise do tema será realizada sobre outra centralidade com o propósito de andar alguns passos adiante na consolidação dos direitos socioassistenciais.

Trata-se agora do exame dos direitos socioassistenciais na perspectiva dos direitos fundamentais, buscando-se o significado e o processo de consolidação desses direitos nos textos legais, de modo que nos permita refletir, mais adiante, sobre a complexidade da Função de Defesa de Direitos.

Os direitos socioassistenciais são parte da legislação protetora do ser humano, todavia não derivam imediatamente dos direitos liberais – primeira geração – relativos ao patrimônio, mas derivam, sim, dos direitos sociais resultantes das lutas sociais e das demandas advindas das condições dos trabalhadores. Nesta perspectiva são direitos de segunda geração, isto é, pautados na igualdade e não no contrato ou na propriedade. Sua matriz ultrapassa, porém, a igualdade na direção da equidade, isto é, é referida aos direitos que tratam desigualmente os desiguais de acordo com suas necessidades e possibilidades sem que com isso seja ferida a igualdade.

Pela CF-88, os direitos socioassistenciais emergem do artigo 1º, inciso III, ou do princípio da dignidade da pessoa humana. Outra fonte para constituição dos direitos socioassistenciais é o objetivo da República do Brasil: em erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

As responsabilidades de assistência social devem ser alargadas. Para tanto existem inclusive pareceres a serem coletados em manifestações do Ministério Público Federal e dos estados, dos Juizados Especiais, do Tribunal de Contas da União, dos estados e dos municípios, favoráveis à extensão da inclusão na cobertura das atenções da assistência social.

Os direitos socioassistenciais não se restringem à pobreza, podendo-se estabelecer como seu campo:

*“... benefícios e serviços de assistência social oponíveis contra o Estado, estabelecidos ou, às vezes, em processo de consolidação, sempre derivados da Constituição Federal e da LOAS e concernentes, primordialmente, às iniciativas estatais concentradas na proteção social, vigilância social e defesa de direitos dos usuários da assistência social, com fundamento na dignidade da pessoa humana”.*¹⁷

Com o propósito de atribuir densidade ao perfil dos direitos socioassistenciais, torna-se pertinente formular algumas indagações básicas: O que significa quando se (re)afirma o caráter jurídico da assistência social? Qual o conteúdo destes direitos e a sua fonte normativa? Qual o grau de eficácia dos direitos socioassistenciais e que vetores podem ser adotados para a sua efetivação? A qualidade dos serviços faz parte do universo jurídico?

Para tanto é adequado realizar breve incursão sobre os direitos sociais e o caráter jurídico das normas fundamentais, cuja centralidade repousa na Constituição Federal, de modo a descortinar aquilo que se está propondo compreender.

A. DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Para um adequado entendimento deve-se cindir a Assistência Social como política pública específica da Seguridade Social, calcada na noção de direitos, daquilo que vulgarmente se conhece como “assistencialismo”. Este fenômeno que não guarda, repita-se, relação com uma prática de direitos que se

¹⁷ Mestre em Direito Prof. Luís Regules, opera entre outras frentes como participante do NEPSAS/PU-CSP onde desenvolve a discussão sobre os direitos socioassistenciais.

relaciona à *esmola* (doe se quiser) (“mera liberalidade”) ou ao *proselitismo político* (por exemplo, a entrega de ambulância por autoridade pertencente à edilidade para o mero benefício político-eleitoral).

Isto implica em dizer que o “assistencialismo”, prática nefasta e contrária aos ditames da Constituição Federal, pode estabelecer algum liame com o que tradicionalmente se concebe como Educação, Saúde, Assistência Social (e não apenas Assistência Social), e mesmo outras políticas e ações encampadas por certas autoridades, sem o diálogo com as políticas públicas pautadas na construção e na concretização dos direitos fundamentais.

Em suma, estamos num campo em certa medida regulado pelo direito, a título de exemplificação podemos invocar a legislação penal que repele a exposição de crianças e adolescentes para pedir esmolas em locais públicos (“abandono intelectual”)¹⁸, no entanto sabe-se que, para além da política criminal neste caso, jamais a mera doação de um bem (“esmola”) nas esquinas redundará em prática condizente com o Direito. Primeiro, porque não opera mudança efetiva na vida daquelas pessoas que recebem o “auxílio” transitório, havendo sim, o risco de dependência por parte delas dissociada do caráter emancipador do ser humano; segundo, porque não existe uma única base normativa (e mesmo, a nosso ver, ética) que justifique esta prática permanente e às vezes corriqueira em nossas cidades.

O Direito não se confunde com a esfera moral, ainda que com ela mantenha uma nível de relação. Quando estamos na esfera do Direito não podemos nos afastar daquilo que gera *obligatoriedade*, ou seja, as relações jurídicas revelam um *dever ser* (Hans Kelsen), enquanto que as relações morais se relacionam a um campo de reprovabilidade (“moral”) que não se confunde com a *consequência* própria da esfera jurídica (por exemplo, *sanção administrativa, pena, etc.*).

18 Código Penal (Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940) – artigo 247, inciso IV.

Em síntese, no Direito Social não se fala esmola ou liberalidade, a tônica reside no plano obrigacional, conforme decorre do pensamento de Miguel Reale (2001:48), O Direito é composto por normas que vinculam a conduta humana pois existe a previsão de sanções ou consequência jurídicas (*coercibilidade*) – nesta esfera, o Estado faz valer a sua força.

Com efeito, na relação jurídica existe um vínculo entre *credor* e *devedor*. Hans Kelsen, teórico do Direito, autor da obra “Teoria Pura do Direito”, buscou cindir as leis naturais das leis humanas (Direito - mundo do *dever ser*): enquanto algumas normas dizem respeito às leis da natureza (Lei da gravidade: toda vez que alguém soltar um objeto a certa altura o mesmo se deslocará em direção ao centro da terra em decorrência da força gravitacional)¹⁹, outras normas (as “jurídicas”) revelam claramente um “dever ser”. No plano do “dever ser”, podem-se cogitar variadas espécies de relações jurídicas, como: o Estado é credor, o cidadão-contribuinte devedor (Cobrança de Impostos). Outro exemplo ilustrativo é o do cidadão em situação socioeconômica precária que nos termos da lei deve receber renda mínima: Estado figura como devedor, o cidadão como credor.

A Assistência social se aloca no campo do Direito (campo normativo – *dever ser*), do ponto de vista constitucional não é uma benesse, um ato de bondade do Estado, consiste numa relação jurídica pressupõe um sujeito ativo (credor) e um sujeito passivo (devedor).

Os direitos socioassistenciais integram o campo dos direitos sociais. Evidentemente, nem todos os direitos sociais dizem respeito à assistência social. O Art. 6º da Constituição Federal estabelece direitos sociais à educação, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à **proteção da maternidade e da infância, à assistência dos desamparados**, na forma da própria Carta. São direitos sociais

19 O processo de evaporação também se explica dentro de uma lei universal em que a água submetida a certa temperatura (100Cº) recebe energia de modo a movimentar de tal forma as suas moléculas que se transforma em vapor.

“genéricos” que se confundem com os direitos do artigo 7º da CF-88 relativos aos trabalhadores. No artigo 194 (*caput*) a Lei Maior estabelece a Seguridade Social tendo como tripé os direitos relativos à saúde, previdência social e **assistência social**²⁰.

Pela dicção constitucional, que melhor é detalhada nos artigos 203 e 204 da CF-88, por serem específicos da Assistência Social – e pelos demais diplomas normativos infraconstitucionais, como a Lei nº 8.742/93 (dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social), percebe-se que se está a tratar de uma “pluralidade” de direitos (“*direitos relativos ... à assistência social*”), e não “direito” à assistência social meramente.

Como se pode ler no capítulo anterior, há ali uma pluralidade de indicações a compor o conteúdo de um conjunto de direitos socioassistenciais a cargo do Poder Público a que determinados cidadãos fazem *jus* e cuja determinação descende do texto da Constituição de 1988 e da legislação especial. O detalhamento normativo dar-se-á mediante dispositivos reconhecidos como normas técnicas ou normas operativas da Assistência Social. Pelo caráter democrático de gestão tais normas são submetidas aos Conselhos de Gestão da Política de Assistência Social – Conselho Nacional de Assistência Social, Conselhos Estaduais de Assistência Social, Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Sob a **perspectiva histórica**, pode-se circunscrever a Assistência Social no panorama evolutivo dos direitos humanos. Nesse contexto, torna-se relevante destacar que duas visões marcaram tradicionalmente a visão acerca da origem dos direitos do homem. Os *jus naturalistas* defendem, em síntese, que os direitos fundamentais são inerentes à condição humana, portanto independe do reconhecimento estatal vez que precedem à existência do Estado.

20 “Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

A corrente *histórica* adotada por Norberto Bobbio concebe os direitos do homem numa perspectiva de evolução dos fatos históricos, como conquista da evolução humana e não como um mero dado da natureza. Estes direitos passam, portanto a integrar o patrimônio jurídico do homem de acordo com a evolução histórica. Trata-se de direitos que não são excludentes, apesar da origem em fases distintas da história; ao contrário, são tratados pelas Cartas modernas na sua dimensão cumulativa. Aliás, o surgimento do Estado Social em contraposição ao Estado Liberal não implica em substituição das necessidades básicas do homem, mas na cumulação de valores expressos nas Cartas Constitucionais, como bem expressa a doutrina de direito público (Agustin Gordillo)²¹.

Norberto Bobbio explicita então os direitos humanos por *gerações*. A primeira geração, dos direitos individuais (como o direito à liberdade e à propriedade), decorre das revoluções burguesas no século XIX. Diz respeito à fundação do Estado Liberal em que se verifica marcadamente a abstenção estatal, surge o Direito como freio – e contraposição – ao Estado absolutista. A legislação prima pela proteção do ser humano no tocante à liberdade e ao patrimônio. A pauta deste período mantém centralidade na ideia de liberdade.

A segunda geração dos direitos humanos, segundo Bobbio, diz respeito aos direitos sociais e políticos, decorrentes da revolução industrial, a partir das demandas advindas do pleito por melhores condições de trabalho. Neste período o Estado inaugura uma fase de intervenção na sociedade e na economia (ação do Estado, e não abstenção). Entre os documentos políticos de destaque neste período temos a Constituição Mexicana (1917), a Constituição Soviética (1918) e a Constituição de Weimar (1919). A pauta neste período mantém

21 “En realidad, si tomamos la noción tradicional de Estado de Derecho parecería tal vez que ha sido sustituida por la de Estado de bienestar; pero ello no sería verdaderamente exacto. A nuestro juicio la noción de ‘Estado de bienestar’ ha venido a operar como un correctivo para la noción clásica de Estado de Derecho, revitalizándola y actualizándola, pero en modo alguno suprimiéndola o sustituyéndola”. Prosigue Gordillo: “El hecho de que la idea de Estado de bienestar implique en algunos casos restricciones a los derechos individuales para mejor lograr ciertos objetivos de bien común, tampoco es demostración de que sería antitética con la de Estado de Derecho, pues esta también admite la limitación de los derechos individuales con finalidades de interés público” (Gordillo, 1966:54)

centralidade na noção de igualdade (não apenas formal, mas também material). É de se lembrar que foi na República de Weimar (Alemanha) que foi concebida a primeira forma de previdência social com participação financeira do Estado, pelo modelo concebido pelo conhecido chanceler de ferro Otto Von Bismarck, que introduziu o direito ao acidente de trabalho, o seguro doença dentre outros direitos do trabalhador. Interessante que a introdução dessas leis, se deu por um regime de força em confronto com democratas e liberais.

A terceira geração de direitos diz respeito à passagem do homem genérico para o homem específico, tomado na diversidade do seu *status* social (os idosos, as pessoas com necessidades especiais, as mulheres, etc.). Documentos vitais que retratam este período são a Declaração dos Direitos das Crianças (1959) e a Declaração dos Direitos das Pessoas com Deficiência (1975). A centralidade neste período repousa na marca da equidade. Igualmente, nesta fase pode ser detectada uma atuação do Estado na sociedade para a consecução desses direitos fundamentais.

Em que estágio dos direitos humanos se enquadraria a Assistência Social? Primeiramente, devemos destacar que a Assistência Social no Brasil na perspectiva de direitos da cidadania surge com a Constituição de 1988. Não se confunde com a fase inicial dos direitos humanos (*direitos de liberdade*), ainda que deva ser interpretada de maneira a conciliar tal perspectiva de direito, todavia a Assistência Social tem a marca dos direitos humanos de segunda e terceira gerações. A previdência social, cuja denominação se confundiu classicamente com a chamada seguridade social, decorre dos direitos típicos dos trabalhadores, rol de direitos fundamentais originários da segunda geração. A assistência social, por sua vez, apresenta a sua gênese na segunda geração de direitos humanos, no entanto se espraia pela terceira geração de direitos humanos, enquanto proteção a segmentos específicos (e não genéricos), como a criança e ao adolescente, o idoso, a pessoas com necessidades especiais, etc. Claramente a Assistência Social não prescinde da presença – e, portanto, da atuação (não dá abstenção) – do Estado para a sua realização. A Assistência Social mantém um caráter híbrido na medida que a sua concretização está assentada em dois pilares: os benefícios e

os serviços socioassistenciais (art. 203, CF-88), enquanto a Saúde se caracteriza pela prestação de serviços (art. 196 e 200, CF-88), ao passo que a Previdência Social pela definição de aposentadorias e pensões aos segurados do sistema de benefícios contributivos. Todavia, deve-se destacar que os serviços socioassistenciais são de extrema relevância na medida em que neles reside uma das facetas mais vigorosas da Seguridade Social, conforme observado anteriormente.

No plano do direito positivo, cumpre assinalar que a Constituição de 1988 estabelece as bases do que se deve compreender como direitos socioassistenciais. Num primeiro olhar, a Carta de 1988 consagra, em seu artigo 1º (inciso III), o “princípio da dignidade da pessoa humana”, como um dos fundamentos da República, que se irradia sobre todo o ordenamento jurídico. O artigo 3º, inciso I da Carta (88) consagra, entre os objetivos da República Federativa do Brasil, a construção de “uma sociedade livre, justa e solidária” (inciso I) e a erradicação da “pobreza” e da “marginalização” e a redução das “desigualdades sociais e regionais” (inciso III).

Estes princípios não se referem somente à política de assistência social, mas também à política econômica, pois se aplicam aos objetivos da República do Brasil. Os direitos individuais são alocados fundamentalmente no artigo 5º, sendo que os direitos sociais, também detentores de primazia no concerto constitucional, foram alocados nos artigos 6º a 11, no Título II da Constituição sob a nomenclatura de “Direitos Fundamentais”. Não há, portanto, distinção pelo constituinte de 1988 entre os direitos de primeira geração e os direitos de segunda ou terceira geração, na medida em que todos estão amparados sob o mando dos “Direitos Fundamentais”. Logo, não é lícito ao intérprete da Constituição fazer qualquer distinção.

Vale observar que a Assistência Social pertence ao campo dos direitos fundamentais de natureza social, destacando-se que a Constituição Federal (1988) não faz distinção entre os direitos individuais e os direitos sociais quanto ao “status” dos mesmos, ambas as categorias integram o rol de direitos fundamentais (art. 5º e art. 6º da Carta Magna). Numa dicção mais direta, pode

afirmar que não existe nível hierárquico no plano constitucional – e, portanto, das políticas públicas – quando o intérprete se depara, por um lado, com o direito de ir e vir (“direito à liberdade”), direito individual genuíno e, de outro, com o direito à acolhida no âmbito da assistência social, um típico direito social. Ambos integram o mesmo manto de proteção dos direitos fundamentais conforme consagra a Carga Magna, inclusive devendo-se conferir aos mesmos a “efetividade máxima”, diante do comando constitucional que assegura: “as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (art. 5º, parágrafo 1º - CF-88).

Além disso, deve-se destacar que a Assistência Social será prestada “a quem dela necessitar independentemente de contribuição à seguridade social” (art. 203, *caput*). Neste aspecto reside a distinção básica entre estas políticas (Tripé) integrantes da Seguridade Social: a previdência social (natureza contributiva), a saúde (direito não contributivo) e assistência social (nesse aspecto assemelha-se à saúde – direito não contributivo).

A expressão “a quem dela necessitar” não encontra *a priori* uma resposta específica na CF-88, todavia a legislação que trata da matéria ao esmiuçar os direitos socioassistenciais haverá de fazê-lo de modo a harmonizar esta política pública com os princípios e objetivos fundantes da República, entre eles, o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III).

Nesse campo, a expressão “independente de contribuição” para a política de Assistência Social não pode ser considerada num contexto de mero recorte de renda ou, ainda, de simples aceitação da dicotomia própria da lógica privatista na construção das políticas públicas: não lucrativo “versus” lucrativo; “gratuito” versus “pago”. Ainda que a Constituição não seja unívoca no tratamento da matéria, note-se que a Educação na Carta de 1988 traz a menção da gratuidade (Art. 208 ... “§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”), enquanto a Saúde na mesma Constituição contempla a noção de “acesso universal e igualitário às ações e serviços”. A Assistência Social se perfilha numa política de caráter universal, pública e laica voltada a assegurar a prestação de serviços públi-

cos e benefícios aos cidadãos tendo como eixo os princípios e diretrizes dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal.

Deve-se alertar que a Assistência Social estabelece valores de duas ordens: valores **materiais** (exemplo: benefícios) e **imateriais** (exemplo: aquisições decorrentes de serviços que atendem idosos focados no convívio – direito à convivialidade, à autonomia, resgate da autoestima – tais “provisões”, concebida numa acepção genérica, transcendem os valores materiais).

Vale assinalar que a Assistência Social está ligada umbilicalmente à prestação de serviços públicos o que se revela imprescindível para a consolidação dos direitos socioassistenciais à luz da ordem jurídica. Outro não é o entendimento sustentado no brilhante estudo sobre serviços públicos no Brasil pelo Prof. Augusto Neves Dal Pozzo (2012:42):

“(...) todos os serviços públicos que se prestam a tornar efetivos os direitos sociais ganham importância transcendente. Com efeito, à medida que os direitos sociais são alçados à condição de direitos fundamentais, cria-se paralelamente, para o Estado, o dever de concretizá-los, por meio da prestação dos serviços públicos de educação, de saúde, de previdência, de lazer, entre outros”.

Nessa passagem, naturalmente, estão inseridos os serviços socioassistenciais que se relacionam com os direitos fundamentais.

Determinados serviços de assistência social, inseridos nos serviços públicos e relacionados a direitos sociais devem buscar a sua compatibilização com os direitos individuais (direito à intimidade, à privacidade). Nesse contexto, os serviços socioassistenciais de acolhida podem (e devem), para além das instalações coletivas, manter espaços em que se faculte ao cidadão exercer a sua individualidade, a sua intimidade.

Os direitos fundamentais não são aplicados de maneira fragmentada pois devem guardar uma relação de articulação e harmonia. As normas ju-

rídicas se aplicam na sua integralidade, quando se aplica “um artigo do Código aplica-se todo o Código” (jus filósofo Stammler, em obra de Karl English)²².

Quanto à “necessidade” a que se refere a CF-88 (“quem dela necessitar”), consideramos que não se resume a uma condição de pobreza. Há estudos que focam na visão que relaciona assistência social à pobreza, todavia não nos parece uma posição que se adéque com a CF-88. Tal entendimento implicaria, em rigor, na necessidade de mudança legislativa e, sobretudo, constitucional.

O inciso I do artigo 203 alude à proteção da família, da maternidade, da infância, da adolescência e da velhice. Por sua vez, o inciso II se refere ao amparo das crianças e adolescentes “carentes”. Pois bem, a Constituição está a repetir criança e adolescente, todavia existe um giro bastante claro na sua concepção: de um lado, o texto fixa o manto protetivo sobre as crianças e adolescentes sem qualquer conotação socioeconômica de suas famílias, de seus lares, enquanto no dispositivo seguinte (inciso II) a preocupação central da assistência social está associada às crianças e aos adolescentes que vivem em condições socioeconômicas desfavoráveis. Portanto, a pobreza revela elementos importantes no contexto da definição das condições socioeconômicas, mas não o único, e muito menos poderá servir como fator definitivo (ou exclusivo) para fundamentar o não acesso aos serviços socioassistenciais.

Sposati, em análises desenvolvidas no NEPSAS - Núcleo de Seguridade e Assistência Social, da PUCSP de maneira clara e percuciente, detectou há muito tempo as funções centrais da assistência social que hoje encontram assento legal no seguinte tripé: a “proteção social”, a “vigilância social” e a “defesa de

22 Karl English sugere que “podemos considerar esta tese um pequeno exagero. Todavia, ela põe em evidência a unidade da ordem jurídica, a qual no nosso contexto se traduz em que as premissas maiores jurídicas têm de ser elaboradas a partir da consideração de todo o Código, e mais ainda, socorrendo-se também de outros Códigos e leis. Subentendemos que as regras de um ordenamento contêm um complexo homogêneo e harmonicamente solidários de pensamentos jurídicos” (English,2004:118)

direitos socioassistenciais”. Retomando o *locus* da assistência social pode-se afirmar que esta difere da saúde, vez que a saúde tem o foco na redução do risco de doença e de outros agravos e no acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (art. 196, CF/88).

Seria necessário analisar os sistemas de saúde e de assistência social respectivamente SUS e SUAS. Há um **debate central** que permeia esses sistemas: a saúde também trata de bens imateriais como a qualidade de vida digna. A relação que este estabelece é de devedor (Estado) e credor (cidadão), contudo, o processo de aplicação do Direito nem sempre milita em favor da superação de dificuldades no plano dos direitos imateriais. O atendimento nos serviços públicos voltados à assistência social historicamente tem padecido da omissão e do descumprimento à CF-88. Os direitos ditos imateriais, como o direito ao convívio e à acolhida, entre outros, têm sido postergados muitas vezes de maneira injustificada.

Situação merecedora de destaque é o reconhecimento dos direitos da população em situação de rua – dever do Estado de proteção de assistência social, o que foi objeto na cidade de São Paulo de ação civil pública, promovida pelo Ministério Público estadual, cujo desenlace resultou em condenação do Estado e da Prefeitura de São Paulo ao atendimento (abrigamento) deste segmento social (TJ/SP – Acórdão – Des. Rel. Lineu Peinado; 29/06/99), a ser analisada adiante.

Em síntese, tais observações permitem algumas conclusões parciais:

- i. a assistência social reside no campo normativo (*dever ser*) ainda que a sua concretização ocorra no plano fático (*ser*); isto implica, portanto, na sua retirada definitiva e irreversível da esfera de liberalidade, de benesse, de mera benemerência.
- ii. a assistência social como repositório de direitos sociais do cidadão se aproxima dos demais direitos fundamentais (art. 6º; art. 194 da CF/88) por terem uma carga “social”, ou seja, por representarem direitos a serem usufruídos em

decorrência do status de indivíduo como membro da polis, da coletividade, e como tal reunir condições de pleitear determinados direitos no plano estatal; todavia esses direitos socioassistenciais se distanciam dos demais na medida em que se tornam inconfundíveis no modus operandi pelo qual garantem a vida digna, como a acolhida, a proteção social (básica e especial), a sobrevivência dentro de padrões que observem os mínimos sociais (art. 1º, caput – Lei nº8.742/93), entre outras conquistas trazidas pelo legislador e o SUAS (Sistema Único de Assistência Social).

- iii. os direitos socioassistenciais são direitos de natureza social que compreendem benefícios e serviços públicos de assistência social oponíveis contra o Estado [obrigatório e não benesse], estabelecidos ou, às vezes, em processo de consolidação [emergentes], sempre derivados da Constituição Federal e da LOAS e concernentes à iniciativas estatais primordialmente, concentradas na proteção social, vigilância social e defesa de direitos dos usuários da assistência social, com fundamento na dignidade da pessoa.

B. SIGNIFICADOS DOS DIREITOS SÓCIO ASSISTENCIAIS NOS TEXTOS LEGAIS.

Os direitos socioassistenciais devem ser abordados à luz dos textos normativos. Tanto a Constituição Federal, a LOAS, o PNAS/2004, a NOB-SUAS/2005, entre outras leis e atos normativos – e aqui devemos destacar também a jurisprudência (a reiteração das decisões judiciais sobre direitos sociais) – nos fornecem uma compreensão da extensão desses direitos.

A Constituição Federal (art. 203), conforme salientado anteriormente, confere ao cidadão um rol de direitos, independentemente de contribuição à seguridade social, cuja característica reside na figura daqueles que “necessitam” dos serviços públicos de assistência social – e também dos benefícios previstos neste subsistema – para a superação da exclusão social e o atendimento

às diversas necessidades humanas ao longo do ciclo da vida. A Carta de 88 circunscreveu claramente estes serviços e benefícios no plano dos direitos fundamentais, portanto exclui-se qualquer caracterização de bem-estar ou liberalidade, como já foi observado.

A LOAS, por sua vez, ao detalhar esse subsistema²³ da Seguridade Social, cumpre um papel primordial nas definições dos serviços e benefícios, bem como na qualidade dos mesmos, ainda que não seja exaustivamente tratado por ela, pois determinados aspectos peculiares e técnicos deverão ser tratados nas esferas dos Conselhos de Direitos, que têm poderes normativos como se verá adiante.

Nesse contexto, a LOAS estabelece princípios da Assistência Social; destacamos os da “*supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica*” (art. 4º, inciso I), do “*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 (...)*” (inciso III), bem como diretrizes, que merecem destaque, como (art. 5º) a descentralização político-administrativa e da participação popular, a “*primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo*”. Vale salientar que esta *primazia* da responsabilidade do Estado não colide com a noção de participação da sociedade civil, inclusive no tocante à execução dos serviços socioassistenciais que poderão ser também prestados em regime de parceria, sem obviamente o caráter substitutivo das iniciativas privadas em relação à política de Estado (CF/88 - art. 204, inciso I).

A aprovação da PNAS/2004, seguramente, representou um dos principais passos do CNAS para a construção e consolidação do SUAS principalmente ao acolher as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003) comemorativa dos dez anos da LOAS/93. A PNAS/2004 define di-

23 Assistência Social na qualidade de integrante do sistema de Seguridade Social (art. 194, da Constituição Federal).

retrizes e elementos centrais para a estruturação da política de assistência social no plano nacional, com a categorização das suas funções, o que alcança maior densidade por meio da NOB/SUAS/2005 e, posteriormente, com a Lei 12.435/2011 reconhecida como a LOAS/SUAS.

Neste contexto, é oportuno observar que os textos normativos acerca dos direitos socioassistenciais não se reduzem ao plano legislativo e, como é sabido, instrumentos regulatórios outros originários dos Conselhos de Políticas Públicas têm auxiliado no processo que confere completude à legislação. Temos o CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social), que por meio da NOB-SUAS/2005 (Norma Operacional Básica – Sistema Único da Assistência Social)²⁴, esmiuçou as funções da Política Pública de Assistência Social: a Proteção Social, a Defesa Social e Institucional, e Vigilância Socioassistencial²⁵.

A Proteção Social se dividiu em básica e especial tendo em vista os níveis de complexidade do processo de proteção (básica – prevenir situações de risco; especial – prover atenções àqueles que sofrem situação de risco pessoal e social).

Outra função da Política de Assistência Social, a Defesa Social e Institucional deve se voltar 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.

Por sua vez, emerge a função relativa à Vigilância Socioassistencial que consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da assistência social para conhecer a presença das

24 Outras Resoluções merecem destaque como as que instituíram a NOB-SUAS-RH (2006) - Diretrizes Recursos Humanos e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução 109, de 11/11/09).

25 O Plano Nacional de Assistência Social/2004, também do CNAS, fazia menção às três funções básicas da Assistência Social.

formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável. Esta função produz, sistematiza informações, constrói indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias e pessoas (diversos ciclos da vida: idosos, infância e adolescência), entre outras atividades correlatas.

Há também na NOB/SUAS-2005 menção à rede socioassistencial, a chamada gestão compartilhada de serviços. Note-se, ademais, que a NOB/SUAS (2005) estabeleceu diversos níveis de gestão inicial, básica e plena, para fins de repasses de recursos aos Municípios, Estados e DF, em que fixa, entre outras medidas, incentivos às unidades federativas para que assumam os níveis de gestão, numa alusão ao Federalismo Cooperativo.

Perceba-se a diversidade e a riqueza do processo de participação na Assistência Social: o PNAS/2004, influenciado diretamente pela IV Conferência Nacional da Assistência Social, trouxe diretrizes e definições primordiais para a edição em 2005, também pelo CNAS, da NOB-SUAS, que confere maior clareza e densidade às funções da Política de Assistência Social. Tal processo não foi paralisado pela NOB-SUAS/2005, pois alguns anos depois o legislador federal colheu esta experiência e introduziu na LOAS os eixos centrais da NOB-SUAS, entre eles, a organização e a gestão do SUAS (Lei nº 12.435/2011).

A proteção social (básica e especial) também integrou formalmente o repertório da LOAS (Art. 2º, inciso I e Art. 6º-A, incisos I e II), por força da Lei nº 12.435/2011, fenômeno que acompanhou igualmente a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos (art. 2º, incisos II e III). Os próprios atos normativos do CNAS passaram por uma atualização como se o sistema se “retroalimentasse”, referimo-nos à edição da NOB/SUAS 2012, editada pelo CNAS, e que também inova (mantidas naturalmente as bases contidas na LOAS) na estruturação do SUAS, na gestão e ofertas de serviços públicos.

Em suma, o modelo institucional que delinea os direitos socioassistenciais e o sistema responsável pelo seu cumprimento têm como fonte inaugural a CF-88, recebem tonalidade própria a partir da obra do legislador – especial-

mente por intermédio da LOAS – e, por fim, passam por um processo de uniformização e detalhamento que é próprio dos órgãos colegiados responsáveis pela deliberação das Políticas Públicas, como o CNAS.

C. CONSOLIDAÇÃO DE DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS

A assistência social está inserida no universo das relações jurídicas, bem como os serviços socioassistenciais demandam a intervenção do Estado, não apenas na prestação dos **serviços públicos** propriamente ditos, mas também na **regulação** da matéria específica em observância à legislação.

Note-se que a LOAS (Lei nº 8.742/93) prevê no artigo 4º, inciso III que a assistência social rege-se pelos princípios do “*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*”.

A lei não traz uma definição do que sejam “serviços de qualidade” ainda que fique claríssimo que o direito do cidadão não é ao *serviço socioassistencial*, mas sim aos **serviços socioassistenciais de qualidade**. Estes serviços de qualidade serão aferidos à luz dos princípios e objetivos delineados pela CF-88 e pelo regime da própria LOAS, exemplo, é a Resolução 109/2009 que prova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, instrumento normativo indispensável para a qualificação dos serviços e a delimitação dos parâmetros para se alcançar um padrão de qualidade nos serviços (Resolução CNASnº109, de 11 de novembro de 2009).

Nesse sentido, é clara a LOAS (art. 19, inciso I) ao estipular a competência do CNAS para a avaliação e a deliberação atinente aos **padrões de qualidade** na prestação de benefícios, serviços, programas e projetos:

“Art. 19. Compete ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social:

*I - coordenar e articular as ações no campo da assistência social;
II - propor ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a Política Nacional de Assistência Social, suas normas gerais, bem como os critérios de prioridade e de elegibilidade, além de padrões de qualidade na prestação de benefícios, serviços, programas e projetos;”.*

Torna-se pertinente asseverar que o Estado corporifica a vontade da coletividade, pois meios de mecanismos próprios impõem normas jurídicas como expressão da soberania visando o bem comum. O Poder do Estado é uno (O Poder é uno), todavia pode-se falar em “fracionamento” em razão das funções e órgãos estatais (por isto se fala em Divisão Orgânica: Legislativo, Executivo e Judiciário). A “divisão espacial” do Estado reflete-se no sistema federativo, trata-se em nosso país da divisão entre unidades federativas. Enfim, o Estado brasileiro se “fraciona”, conforme a Constituição, a fim de conferir ao aparato administrativo uma racionalidade na sua atuação, bem como assegurar que tarefas especiais sejam desempenhadas por instâncias específicas (Princípio da especialidade).

É nesse contexto em que o Estado desenvolve funções normativas para a definição do campo da assistência social – e também da qualidade dos serviços socioassistenciais – que o CNAS tem a sua importância fixada pelo legislador, em consonância com o *princípio da participação popular*. Este Conselho tem composição paritária entre representante do Poder Público e da sociedade civil (art. 194, inciso VIII e art. 204, inciso II da CF/88; art. 17, §1º, incisos I e II da Lei nº 8.742/93). O papel do legislador e do CNAS tem relevância superior, sobretudo se consideramos que a assistência social se caracteriza pela *regulação tardia*²⁶.

26 A Assistência Social teve “Regulação Tardia” se comparada com a Saúde. (Além da Constituição da República, a Lei n. 8.080/90 institui o Sistema Único de Saúde- SUS).

O Poder Legislativo é órgão do Estado responsável pela produção normativa *primária* (art. 1º, parágrafo único, art. 5º, inciso II – CF/88)²⁷. O Legislativo traduz o exercício da soberania popular.

O Poder Executivo exerce o poder regulamentar e o faz fundamentalmente por meio de expedição de decreto, em fiel observância à lei, conforme competência atribuída ao Presidente da República no artigo 84, inciso IV da Constituição Federal²⁸.

O Decreto e os Regulamentos em geral devem ser expedidos para a fiel execução da lei (atividade *infra legal*). O decreto, em síntese, visa adequar e padronizar o entendimento da lei pelos diversos órgãos da administração pública acerca quando da sua aplicação aos casos concretos.

Note-se que o artigo 20, parágrafo 8º da LOAS estabelece que o BPC (Benefício de prestação continuada) terá o seu procedimento de concessão previsto em regulamento, leia-se pelo Poder Executivo, entendemos, mediante Decreto.

Portanto, se as NORMAS GERAIS são de responsabilidade da esfera FEDERAL, a EXECUÇÃO dos serviços cabe aos Estados/Municípios e às organizações da sociedade civil²⁹.

As competências normativas do âmbito federal dizem respeito à edição de normas gerais e abstratas acerca de determinada matéria cujo exercício fica

27 “Art. 1º (...). Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

“Art. 5º (...). II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;”

28 “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

IV - “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;”

29 As organizações do terceiro setor tem um papel fundamental nas relações de parcerias e na execução das iniciativas de assistência social. Há necessidade de atualização das regras de parcerias. As parcerias (convênios) devem assegurar regras claras e promover os direitos da cidadania, como ocorreu em São Paulo com a Lei municipal nº 13.153/01.

adstrito aos limites da lei, portanto **sem inovar primariamente na ordem jurídica**³⁰.

Com efeito, a competência normativa (normas gerais) repousa na ideia de que existem certas normas cuja natureza técnica demanda um órgão especializado, bem como no tocante à durabilidade/mutação, vez que estes atos normativos podem ter caráter mais efêmero do que a lei.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, não são normas gerais aquelas que produzem consequências díspares nas diversas áreas sobre as quais se aplicam³¹. Portanto, em sua visão, as normas gerais são: (i) Preceitos que estabelecem os Princípios, os Fundamentos, as Diretrizes, os Critérios Básicos; (ii) Preceitos que podem ser aplicados uniformemente em todo o país, por se adscreverem a aspectos nacionalmente indiferenciados. Existem limites para a edição de atos normativos a partir do disposto em:

- i. a Constituição da República estabelece que a normatização não pode apreciar matéria que não esteja afeta diretamente à Assistência Social (“*stricto sensu*”);
- ii. o Princípio da Reserva Legal, existem matérias objeto de regulação pela LOAS, como os Benefícios Eventuais ou ainda atinentes ao estatuto dos servidores públicos, também regidas por lei específica, que não poderão receber tratamento diferenciado pela esfera federal;
- iii. observância ao critério de “Norma Geral” (não podem extrapolar à noção de “Princípios”, “Fundamentos”, “Diretrizes”, “Critérios Básicos” ou ainda de Preceitos a serem aplicados “Uniformemente” em todo o País).

30 Inovação primária, na ordem jurídica se dá por meio da lei, ato produzido pelo Poder legislativo, por sua vez, outros atos também de cunho normativo, têm força jurídica, porém, não inovam primariamente (a ordem jurídica), pois dependem de lei anterior na qual encontram o seu fundamento de validade, é o que ocorre com o Decretos e as Resoluções, nesses casos atos editados por um dos órgãos colegiados.

31 Curso de Direito Administrativo, Ed. Malheiros, 14a ed., pp. 473-474.

Deve-se observar, portanto, que a normatização federal *não pode tudo, mas pode muito* vez que recebeu da Constituição e do legislador a titularidade para produzir atos normativos de modo a estabelecer parâmetros e critérios mais objetivos e claros acerca dos serviços socioassistenciais, e a partir desta atividade reguladora fixar critérios básicos, como a qualidade desses serviços, entre outras matérias, tarefa esta primordial para a **consolidação dos direitos socioassistenciais**. Esta competência tem sido exercida, exemplo disto é a edição da NOB-SUAS/2005 que trouxe tantos reflexos na edificação do Sistema Único de Assistência Social, sem prejuízo da edição de atos complementares.

As competências fixadas em lei são repartidas de modo que o órgão gestor da Administração Pública federal exercerá a formulação da política nacional de assistência social, por meio da competência de proposição, assim como dos critérios de prioridade e de elegibilidade, além dos padrões de qualidade na prestação de benefícios, serviços, programas e projetos (art.19, inciso II – Lei nº 8.742/93), enquanto ao CNAS compete a aprovação, ou não, dos conteúdos e dispositivos propostos para a política nacional, ou mesmo nela introduzir alterações (art.18,inciso I – Lei 8.74/93) que melhor atendam às necessidades coletivas e à consolidação dos direitos socioassistenciais.

IV. FUNÇÃO DE DEFESA DE DIREITOS

A função de Defesa de Direitos, como já dito, decorre das categorias instituídas pela PNAS/2004 e a NOB/SUAS-2005, atualmente prevista formalmente na LOAS, por força da Lei nº 12.435/2011 (art. 2º, inciso III) – e que atualmente recebe nova roupagem por meio da NOB/SUAS-2012 (oriunda da Resolução CNAS nº 33/2012).

Assim, a LOAS prevê atualmente como um dos objetivos da Assistência Social, a defesa de direitos “*que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais*” (art. 2º, II).

Perceba-se que não se trata aqui apenas da tarefa institucional de definição dos direitos socioassistenciais; mais do que isto, o que está em jogo através desta função da Assistência Social são os **meios de efetivação** destes direitos de natureza social. Não basta proclamar os direitos do homem, nem mesmo se trata de *justificá-los*, como observa Bobbio, “*mas o de ‘protegê-los’. Trata-se de um problema não filosófico, mas político*” (Bobbio, 1992:24).

Ademais, oportuno realçar, o sistema não teria completude se composto de “proteção social” e “vigilância socioassistencial”, pois a organização do sistema de proteção social exige mecanismos para coibir, corrigir e superar as omissões e práticas comissivas que atentem contra os direitos socioassistenciais.

Daí a relevância de tratarmos de medidas que explicitem a efetivação dos direitos socioassistenciais, seja no plano normativo (regulamentação de legislação de parcerias e direitos dos usuários), seja no plano judicial.

A. DIREITOS SOCIAIS E PADRÕES DE QUALIDADE NA ATENÇÃO: EXEMPLOS.

a.1 Exemplo sobre a regulamentação dos direitos socioassistenciais e as parcerias com as organizações da sociedade civil.

A legislação é imprescindível para a consolidação dos direitos socioassistenciais. Todavia, com a sua edição, não se pode desconsiderar a relevância dos atos regulamentares que, ao detalhar e conferir um tratamento uniforme à matéria prevista em lei, também podem representar instrumentos efetivos para o fortalecimento dos direitos fundamentais. É o que ocorre com o Decreto municipal nº 43.698, de 02 de setembro de 2003, cujo significado normativo resulta na regulamentação da Lei nº 13.153, de 22 de junho de 2001 (que dispõe sobre a política pública de atenções da assistência social, sem fins lucrativos, operada através de convênios).

Cumpra observar que as parcerias se revelam de primordial relevância para as políticas públicas, aliás, assunto tratado anteriormente pela NOB/SUAS-2005 e mantida na NOB/SUAS-2012. Contudo, não é qualquer parceria a que o Estado deve perseguir. Para tanto regras que fixem com clareza, objetividade, isonomia, compromisso com o SUAS certamente responderão satisfatoriamente àquilo que a Constituição preservar em termos de valores fundamentais.

Exemplo disto é a referida Lei municipal nº 13.153/2001 que estabelece alguns mecanismos inovadores para a celebração de parcerias na Assistência Social com organizações da sociedade civil, o que indubitavelmente repercute positivamente na consolidação dos direitos socioassistenciais – e veremos diante, também na defesa de direitos:

- i Padrões sociais básicos (como o faz Lei municipal nº 13.153/01 de São Paulo), para tanto é indispensável fixar as modalidades dos serviços socioassistenciais, as suas características básicas, respeitando as peculiaridades locais e as contribuições das próprias organizações do terceiro setor;
- ii Fixação de editais de chamamento resguardando a Publicidade e a Impessoalidade no tratamento do terceiro Setor;
- iii Possibilidade de instituição de Audiências Públicas assegurando a participação da Sociedade Civil, do MP, do CMDCA, etc.

Nesse contexto, o aludido Decreto municipal, com base na lei que lhe deu respaldo, estabeleceu um extenso rol de direitos dos usuários (dezenove itens), numa dimensão inédita no direito nacional, especialmente no que se refere à legislação de parcerias, muito preocupadas com a forma e, não raramente, silentes em relação ao conteúdo das relações jurídicas, sobretudo no tocante ao cidadão que é a razão de ser do SUAS e de toda política pública.

Com efeito, assim instituiu o Decreto municipal nº 43.698/03 acerca dos direitos dos usuários:

“Art. 23. São direitos dos usuários a serem assegurados no desenvolvimento dos serviços ou projetos:

I - ter atendimento humano, atencioso e respeitoso, por parte de todos os trabalhadores sociais;

II - ter local digno e adequado para seu atendimento;

III - receber informação por escrito, ao dar entrada no serviço conveniado, contendo seus direitos, deveres e registro da agenda de atendimentos que lhe está programada;

IV - não sofrer discriminação nos serviços de assistência social e ser identificado pelo nome e sobrenome;

V - não ser chamado por qualquer termo que designe a sua situação, de forma genérica ou por quaisquer outras formas impróprias, desrespeitosas ou preconceituosas;

VI - receber do trabalhador social, presente no local, auxílio imediato e oportuno para a melhoria de seu conforto e bem-estar;

VII - ter entrevistas marcadas, de preferência por antecipação, de forma que o tempo de espera não ultrapasse 30 (trinta) minutos;

VIII - receber explicações sobre o trabalho a ser realizado e para qual finalidade, de forma clara, simples e compreensível, adaptada à sua condição cultural;

IX - ter respeitada sua intimidade, por ocasião de questionários e pesquisas pessoais aplicados aos usuários exclusivamente para fins de execução do convênio;

- X - consultar, a qualquer momento, e conhecer todas as informações relativas à sua pessoa, fornecidas de maneira clara e transparente;*
- XI - ter seus encaminhamentos por escrito, identificados com o nome do trabalhador social e seu registro no Conselho ou Ordem Profissional, de forma clara e legível;*
- XII - ter resguardada sua privacidade, observado o sigilo profissional, desde que não acarrete riscos a terceiros;*
- XIII - fazer-se acompanhar por outra pessoa, se desejar, nas entrevistas, desde que não represente ameaça à sua pessoa;*
- XIV - ter assistência adequada nos serviços continuados, mesmo em períodos festivos, feriados ou durante greves profissionais, quando estiverem em situação de risco iminente, pessoal e social, conforme normas específicas da Secretaria Municipal de Assistência Social;*
- XV - recusar as orientações que não estiverem previstas no plano de trabalho do convênio ou que representem violações a seus valores pessoais, ou às quais faça objeção de consciência;*
- XVI - ter atendimento com padrão de qualidade assegurado pelo convênio;*
- XVII - ter acesso a informações referentes a programação, recursos e utilização de verbas públicas aplicadas no convênio, inclusive a periodicidade de entrevistas com os trabalhadores sociais;*
- XVIII - poder avaliar o serviço recebido, contando com local apropriado para expressar sua opinião;*
- XIX - representar contra a inadequada prestação de serviços à Supervisão Regional de Assistência Social ou à Secretaria Municipal de Assistência Social, bem como ao Conselho Municipal de Assistência Social – COMAS”.*

Note-se que esse rol não esgota os instrumentos para a Defesa dos Direitos dos usuários da Assistência Social, todavia o aludido Decreto estabelece de maneira completíssima e clara os direitos básicos a serem respeitados no atendimento decorrente da prestação dos serviços socioassistenciais por meio de parcerias (convênios).

Alguns itens básicos, como o atendimento humano, atencioso, respeitoso, em local adequado e digno, o recebimento de informações por escrito acerca dos aspectos fundamentais do serviço, a proibição de discriminações nos serviços socioassistenciais, a proibição de ser chamado (o usuário) por qualquer termo que designe a sua situação de forma imprópria, desrespeitosa ou preconceituosa, o direito a entrevistas marcadas, de ter conhecimento formal do nome dos atendentes, o direito de poder avaliar os serviços prestados, enfim, o aludido diploma normativo fixou o rol dos direitos dos usuários dos serviços socioassistenciais com uma densidade sem precedentes na legislação nacional e que merece, por esta razão, ser objeto de análise e estudo para inspiração de outras experiências na defesa dos direitos socioassistenciais.

Muito tem se falado de um *Código de Defesa de Usuários dos Serviços Públicos*, a exemplo da iniciativa inovadora adotada pelo legislador nacional, inspirado na Carta de 1988 (art. 5º, inciso XXXII), ao promulgar o Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990). Certamente uma codificação poderia estabelecer de maneira expressa e efetiva os direitos dos usuários nos serviços públicos, neste sentido a recente lei de acesso às Informações Públicas (Lei nº 12.527/2011) representa notável avanço na promoção da participação cidadã e de controle da Administração Pública.

As parcerias com as organizações da sociedade civil também deverão observar aos direitos socioassistenciais, vez que não faz sentido que o atendimento ao cidadão dispense a catalogação de direitos dos usuários nas mais diversas áreas sociais – e especialmente na Assistência Social, tendo em vista que o Estado concorre com recursos públicos.

Assim, a legislação de parcerias na Assistência Social (SP), incluindo-se o decreto regulamentador (43.698/03), estabeleceu um excelente marco jurídico para a discussão e o aprofundamento do tema em todas as esferas.

a.2 Exemplo de reconhecimento dos Tribunais de Justiça sobre os direitos da população em situação de rua.

Entendemos que a consolidação dos direitos socioassistenciais e o aprimoramento do sistema de *defesa* desses direitos não dependem apenas da legislação, ainda que ela seja indispensável para tal mister. Cada vez mais se faz imperioso o fortalecimento do *controle* dos serviços públicos. Isto porque não se pode admitir a omissão na prestação dos serviços públicos, especialmente, atinentes a direitos fundamentais, nem a prestação defeituosa ou contrária aos princípios, objetivos, diretrizes e regras instituídos na Constituição Federal, na LOAS, nas demais legislações específicas, bem como nos Conselhos de Direitos, neste ponto destaque-se, novamente, o papel normativo do CNAS.

A Constituição Federal consagra vetores interpretativos, como o princípio da *dignidade da pessoa humana* (art. 1º, inciso III), que impõe ao Estado o dever de atuar e suprir certas carências graves na área da Assistência Social. O serviço público concernente ao atendimento à população em situação de rua é um desses deveres ao qual o Estado não pode se furtar.

Importante salientar o contexto em que este direito socioassistencial começa a ser cobrado pela sociedade. Na segunda metade da década de 90, o Município de São Paulo, de maneira pioneira, editou legislação específica no ano de 1997, sobre a obrigatoriedade do poder público municipal a prestar atendimento à *população de rua* (Lei nº 12.316, de 16 de abril de 1997), estabelecendo, entre outras regras, o dever de fixar padrões de qualidade na rede de serviços e programas direcionados à população em situação de rua. Detalhe: o atendimento já existia no Município de São Paulo, todavia sem a caracterização de um serviço público padronização e com a preocupação em estabelecer padrões de qualidade dos serviços.

Ocorre que paralelamente a esta lei, ao longo de década de 90, no tocante ao abrigo em São Paulo a este segmento social, foi constatado que os aludidos serviços públicos se revelaram insuficientes para a demanda apresentada, situação esta que se tornava ainda mais grave nos períodos de inverno.

A partir de representação formulada pelo Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Humana (SP) e de vereadores da Câmara Municipal (SP), o Ministério Público, após a investigação do caso, ajuizou uma ação civil pública para a defesa dos direitos da população em situação de rua, devido à omissão dos Poderes Públicos, processo este em que figuraram no polo passivo o Estado de São Paulo e a Prefeitura de São Paulo.

A Justiça do Estado de São Paulo, em 1ª instância, condenou o Estado e o Município a cumprir os seus deveres constitucionais e legais consistentes na prestação de serviços socioassistenciais à população em situação de rua no Município de São Paulo diante da inequívoca omissão estatal.

É interessante assinalar que esta decisão de 1ª instância foi confirmada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ/SP), 2ª Câmara de Direito Público, em brilhante voto exarado pelo Desembargador Relator Lineu Peinado (Apelação nº 9090950-10.1997.8.26.0000 – data de registro do Acórdão 29/06/1999).

Naquela oportunidade o TJ/SP considerou que não existiu interferência do Juiz no Poder Executivo, vez que por se tratar de atendimento social previsto na Constituição Federal cabe ao Judiciário reconhecer a existência de direito difuso tutelado por ação civil pública. Em suma, a determinação para implementação de política pública prevista na Constituição não caracteriza ingerência no Poder Executivo (ementa de referido Acórdão).

De mais a mais, torna-se pertinente mencionar breve passagem do voto proferido pelo Exmo. Desembargador Relator Lineu Peinado, oportunidade em que se faz um claro chamado para a ação das políticas públicas no plano federativo e da sociedade em geral:

“O fato, e tal conclusão está à vista de todos, é que enquanto se utiliza esta população para matéria de debates, ela continua a sofrer as agruras dos desprovidos, sem que haja um articulação dos administradores públicos, entidades de assistência social e lideranças

políticas para que a questão seja enfrentada e solucionada dentro dos limites da realidade da Nação”.

Mais adiante arrematou o então Desembargador Lineu Peinado:

“Verberam ambas as apelantes em razão da imposição de multa, ante o seu valor e o prazo consignado na ordem judicial. Sem razão neste passo. Como já se viu, a norma constitucional determina o atendimento social de forma obrigatória. Deste modo, tal atendimento, decorridos mais de dez anos da edição da constituição, já deveria estar implementado e contando com as fontes de recursos. Se inexistente tal atendimento, é certo entender-se estar ocorrendo violação da norma. Assim, viável a multa imposta, razoável o prazo fixado para atendimento da determinação e o valor da multa, fixada está em um décimo do sugerido na petição inicial”.

No que se refere à Prefeitura de São Paulo se esta ação civil pública não resolveu todos os problemas relativos ao atendimento da população em situação de rua, ao menos colaborou na correção dos rumos que a política de Assistência Social até então trilhava. Neste contexto, a decisão do Judiciário paulista não é um fato isolado (e nem resolve todas as questões que gravitam em torno desta palpitante questão social), contudo estabelece sim, num concerto de vários diplomas normativos e iniciativas públicas e da sociedade civil, o norte para o atendimento à população em situação de rua na dimensão de direito fundamental e de serviço público a ser prestado pelo Estado, sem a prevalência de conflitos federativos.

Em suma, decisões do Estado desta natureza reforçam a ideia que a Assistência Social deixa de ser uma benesse do Estado ou de grupos que se apoderam da máquina pública, isto é, não se compactua com o mero ato de liberalidade, que possa ser prestado de maneira fragmentada e sem qualquer padrão de qualidade. Diferente disto supera-se a noção de indivíduos tratados historicamente como seres *invisíveis*. Em resumo, torna-se assim cada vez mais palpável, a partir de uma visão renovada do Estado (legislador, administração

e juiz) não mais ausente na ordem social, a expressão oportuna de Inácio Ramonet de que “*o serviço público é o patrimônio dos que não têm patrimônio*”, questão que mereceu destaque na explanação do Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, no 1º Congresso Paulista de Direito Administrativo, sobre Parcerias na Administração Pública³².

B. INSTÂNCIAS RECURSAIS E DE DEFESA.

O SUAS se relaciona com o Sistema de Garantia de Direitos, portanto, além do Judiciário, outras instituições relevantes para a aplicação da justiça no país também devem ser objeto de estudo e abordagem, como a Defensoria Pública e o Ministério Público.

Não se fala aqui apenas do Sistema de Garantia de Direitos como um espaço de litígios meramente, mas também uma instância que pode propiciar a oportunidade e o encontro de soluções consensuais, seja por acordos, câmaras de arbitragem, ou mesmo os clássicos termos de ajustes de conduta (TACs).

b.1 o SUAS e o Sistema de Garantia de Direitos.

Parece-nos que há um processo de interação entre o SUAS e o Sistema de Garantia de Direitos que tende a se acentuar com o passar do tempo. Entendemos que o Sistema de Garantia de Direitos abrange uma extensa rede de instituições públicas e privadas cuja constituição se inicia. Poder Judiciário se espraia pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pelas Administrações Públicas encarregadas de prover os mínimos sociais e pelas organizações da sociedade civil, sobretudo as que se dedicam à defesa de direitos.

32 Inácio Ramonet - Diretor do Le Monde Diplomatique (apud Emir Sader, Mercado contra o Estado – Les Dossiers de la Mandialisation, Carta Maior – 27.01.2007). Em 03 de agosto de 2012, no encerramento de prestigiado simpósio “Parcerias da Administração Pública e a Moralidade Administrativa”, organizado pelo IDAP (Instituto de Direito Administrativo Paulista), o Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello teceu relevantes considerações sobre o serviço público na atualidade, enfatizando a ideia-força lançada por Inácio Ramonet (serviço público como o patrimônio dos que não tem patrimônio).

Este “encontro” de sistemas (SUAS e Sistema de Garantia de Direitos) se revela fundamental para a consolidação dos direitos socioassistenciais, sobretudo para *protegê-los*, e não apenas *justificá-los*, na preciosa lição de Norberto Bobbio. Trata-se de uma interação que se justifica sobremaneira, pois o Judiciário, por exemplo, ao encaminhar crianças aos Programas de Acolhimento indica uma demanda por atendimento ao SUAS, decorrente de medidas específicas de proteção da criança e do adolescente, como a *inclusão em programa de acolhimento familiar* ou *colocação em família substituta* – incisos VIII e IX, artigo 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990).

A relação entre o SUAS e o Sistema de Garantia de Direitos merece uma atenção especial. Na Justiça brasileira tramitam muitos processos concernentes a crianças e adolescentes, existem ainda deficiências e lacunas em Programas de Acolhimento.

O CNJ – Conselho Nacional de Justiça – tem revelado as dificuldades enfrentadas por Varas Judiciais especializadas (criança e adolescente) em relação à falta de infraestrutura e pessoal, bem como a necessidade de se estabelecer uma política nacional do Judiciário para tratar da questão.

Em verdade, a Justiça tem reconhecido a importância de uma análise da situação de todos os adolescentes e crianças abrigados no país, além da realização de “audiências concentradas” para reduzir o tempo de permanência nos abrigos e acelerar a reintegração ao convívio familiar ou encaminhamento à adoção. Há o entendimento de que será preciso superar o abandono em que muitas crianças se encontram (regime de ABRIGO) submetidas ao que muitos consideram uma verdadeira privação da liberdade de ir e vir – ainda que interpretada dentro do regime de proteção especial condizente com as suas condições peculiares.

Por sua vez, a criação do Cadastro Nacional de Adoção e de Criança em Situação de Acolhimento Institucional representa um passo importante no processo de integração entre o SUAS e o Sistema de Garantia de Direitos,

que envolve diretamente a Justiça brasileira. É indispensável que os órgãos do Estado disponham de informações precisas e atualizadas, dados integrados a serviço da gestão do sistema de acolhimento de crianças, inclusive a consolidação de mecanismo de compartilhamento das informações entre o Judiciário e os Programas de Acolhimento integrantes do sistema de proteção de criança e adolescentes e do SUAS.

Neste contexto, evitar que crianças permaneçam indefinidamente em abrigos se revela uma estratégia fundamental, para tanto se torna indispensável o fortalecimento de serviços socioassistenciais. O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2013) identificou a existência de aproximadamente “30.000 crianças e adolescentes afastados do convívio com seus pais ou responsáveis, vítimas de negligência, do abandono ou da impossibilidade, pelas razões as mais diversas, de permanecerem em companhia de sua família biológica”.

A prevenção das situações de acolhimento e a implantação das centrais de acolhimento são essenciais para a garantia da convivência familiar e comunitária e garantindo a brevidade e a excepcionalidade previstas no ECA.

Não obstante, releva-se primordial a busca de um *modus operandis* que assegure a interação entre os Poderes Públicos como um todo, ou seja, o aprimoramento das relações entre os órgãos integrantes do SUAS e do Sistema de Garantia de Direitos, de modo que os direitos socioassistenciais ganhem cada vez maior efetividade também na área da proteção dos direitos da criança e do adolescente.

Neste contexto, algumas considerações merecem destaque:

- i. A ampliação dos serviços por parte do Estado-administração relativos ao acolhimento e à proteção de Crianças e Adolescentes pela via direta, admitidas as parcerias com as organizações da sociedade civil, sem a substituição do Estado, mas observadas as normas de controle público na prestação de serviços e na qualidade dos mesmos.

- ii. A aproximação entre Sistemas (o SUAS e o Sistema de Garantia de Direitos) se afigura vital, sobretudo na troca de informações estratégicas e fundamentais desses serviços prestados de modo a proporcionar que as decisões do Estado-juiz e as medidas do Estado-administração ganhem maior efetividade.

Aqui se percebe o papel peculiar da função da Assistência Social consistente na “vigilância socioassistencial” (art. 2º, inciso II – Lei nº 8.742/93), vez que o ferramental decorrente da análise da capacidade protetiva das famílias, territorialmente, e a ocorrência de vulnerabilidades, ameaças, vitimizações e danos, representa base de informações essenciais para a atuação planejada, conjugada e eficiente das diversas instituições públicas e privadas integrantes do SUAS e do Sistema de Garantia de Direitos.

Em suma, a natureza das medidas decorrentes dos encaminhamentos judiciais recomenda que as informações acerca da demanda dos serviços socioassistenciais estejam ao alcance de todos. A participação do Judiciário, do Ministério Público e das demais instâncias do Sistema de Garantia de Direitos, observadas as competências de que as respectivas instituições são titulares, é bastante relevante, vez que existem elementos relativos à demanda por esses serviços, como o quantitativo, o perfil, as condições sócio territoriais, entre outros fatores, que poderiam constar de uma base de dados integrada entre o SUAS e o Sistema de Garantia de Direitos.

Há também um campo de afinidade na formulação de regras do SUAS que decorrem das necessidades e circunstâncias encontradas pelo Poder Judiciário quando da atuação na área da criança e do adolescente, bem como da intervenção tendo em conta o núcleo familiar.

O Poder Judiciário não esgota, conforme mencionado, a estrutura funcional do Sistema de Garantia de Direitos, ainda que mantenha um papel de protagonismo e de instância definitiva de decisão jurídica (a função jurisdicional, em síntese, diz respeito à resolução de controvérsias com caráter de *definitividade*). A Defensoria Pública, o Ministério Público e a defesa de

direitos sustentada por organizações da sociedade civil integram este mosaico de iniciativas de complementaridade e de reforço mútuo – e não de exclusão ou supressão de instituições – na consolidação dos direitos socioassistenciais.

b.2 Exemplos de alguns caminhos, o judicial e o extrajudicial: o Ministério Público e a Defensoria Pública.

A Defensoria Pública se apresenta como instituição imprescindível na tutela dos direitos dos “necessitados” incumbindo a “orientação jurídica e a defesa, em todos os graus” (art. 134 – CF/88). Em rigor, trata-se da efetivação do direito constitucional ao acesso à Justiça, aqui compreendido não apenas como acesso à estrutura do Judiciário, e sim na perspectiva de resolução de conflitos e defesa de direitos – inclusive de direitos socioassistenciais – em todos os graus, seja no plano judicial como extrajudicial. O Texto Constitucional se refere à assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (art. 5º, inciso LXXIV).

Note-se que pouca serventia teriam as normas constitucionais consagradas de direitos se aqueles considerados como necessitados (portanto, os seu titulares) não tivessem condições efetivas de pleitear a concretização desses direitos. Estaríamos diante apenas de direitos “de papel” ou “no papel” e as Cartas seriam meramente declarações de intenções desprovidas de conteúdo jurídico, ao menos em relação a parcela considerável da população que não tem condições efetivas de custear a sua defesa.

Ao contrário, parece-nos que vigora o *princípio da máxima efetividade das normas constitucionais* (J.Joaquim Gomes Canotilho³³), mormente se es-

33 Princípio da Máxima Efetividade: “princípio, também designado por princípio da eficiência ou princípio da interpretação efetiva, pode ser formulado da seguinte maneira: a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê. É um princípio operativo em relação a todas e quaisquer normas constitucionais, e embora a sua origem esteja ligada à tese da atualidade das normas programáticas (Thoma), é hoje, sobretudo, invocado no âmbito dos direitos fundamentais (no caso de dúvidas deve preferir-se a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos fundamentais)”. (José Joaquim Gomes Canotilho, “Direito Constitucional e teoria da Constituição”, p. 1.097).

tivermos diante da definição de direitos fundamentais, como é o caso da Assistência Social, o que enseja a efetividade das normas constitucionais de modo a justificar a edificação de um sistema de defesa de direitos, integral e gratuito, para os cidadãos desprovidos de recursos.

O Ministério Público também integra um espaço privilegiado no plano constitucional ao se incumbir, entre outras tarefas, da tutela dos direitos difusos (art. 129, inciso III – CF/88³⁴), o que enseja a adoção de medida extrajudicial ou judicial na defesa dos direitos socioassistenciais. E nas LOAS existem duas normas que não podem passar despercebidas acerca do liame entre o Ministério Público e a Assistência Social: o artigo 17, parágrafo 1, inciso II (representantes da sociedade civil no CNAS serão “*escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal*”) e o artigo 31 (“*Cabe ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito aos direitos estabelecidos nesta lei*”).

No âmbito judicial o instrumento por excelência para a tutela dos direitos difusos e coletivos tem sido a ação civil pública, movida entre outros legitimados pelo Ministério Público (art. 129, CF/88; art. 5º, inciso I – Lei nº 7.347/85) e a Defensoria Pública (art. 5º, inciso II – Lei nº 7.347/85). A ação civil pública tem por objeto “*a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer*” (art. 3º, Lei nº 7.347/85).

De mais a mais, haverá a possibilidade de composição de modo que os interessados tomem “compromisso de ajustamento de sua conduta” às exigências legais (art. 5º, parágrafo 6º³⁵ – Lei nº 7.347/85). O termo de ajustamento de conduta (TAC) pode ser realizado na esfera prévia à judicial pelos legitimados em firmar acordo juntamente com aquele (particular ou

34 Competência do Ministério Público (art. 129, CF/88): “III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.”

35 “§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

agente público) que tenha causado danos (ou esteja na iminência) a fim de dar cumprimento à lei.

Portanto, consideramos que o ordenamento jurídico brasileiro privilegia instâncias e instrumentos extrajudiciais de resolução de controvérsias, como Câmaras de negociação, Acordos, Recomendações, Audiências Públicas.

Neste sentido, cumpre acentuar que existem mecanismos extrajudiciais que podem (e devem) ser utilizados pelas instituições públicas competentes (outros, estão em processo de consolidação em razão do trabalho articulador instituições como a Secretaria de Reforma do Judiciário – Ministério da Justiça – SRJ-MJ). Estas Câmaras de negociações ou instâncias de acordo para a observância dos direitos fundamentais e a resolução mais célere e menos custosa dos conflitos, com formulação de instâncias recursais que permitam, se necessário, o controle e a revisibilidade dos atos produzidos. Portanto, os instrumentos de resolução extrajudiciais, com o reconhecimento do Estado, integram atualmente uma das pautas mais importantes da Reforma do Judiciário, em relação à qual a SRJ-MF tem intensificado os seus esforços mediante estudos, grupos de consultoria, escuta às várias instituições, públicas e privadas, envolvidas nestas questões em nosso país. Enfim, trata-se de um esforço decorrente do exercício de sua missão articuladora e propositiva para uma justiça mais efetiva e próxima dos cidadãos.

Ademais, existem instrumentos conhecidos como Recomendações: por meio deles são indicadas as situações de violação aos direitos fundamentais e se faz a solicitação de providências (“recomendações”) geralmente aos Poderes Públicos de modo que sejam os cidadãos atendidos, em observância à legislação.

Entendemos, ainda, que os direitos socioassistenciais vêm revestidos pelo interesse público, deste modo são direitos **indisponíveis**, portanto não podem os seus titulares abrir mão do seu conteúdo ou dessa titularidade, todavia elementos como a **forma** ou os **prazos** de execução de uma dada prestação pelo Estado (que tenha o condão de assegurar direito socioassistencial) poderão

ser objeto de ajustes para assegurar o exercício dos direitos sociais, e não para postergá-los, o que ocorre em processos judiciais longos e custosos que, nem sempre, acompanham a dinâmica das mudanças sociais e das necessidades dos usuários e beneficiários da assistência social.

Portanto, podem-se alinhar algumas medidas para o fortalecimento da defesa de direitos socioassistenciais:

- i. Constituição, divulgação e fortalecimento de instrumentos negociais, pré-judiciais, com reconhecimento e aval do Estado, como Câmaras negociais, ou ainda, termos de ajustamento de conduta (TACs), entre outros mecanismos congêneres, para a resolução de controvérsias no âmbito dos direitos socioassistenciais, com celeridade e segurança de modo a evitar a perpetuação na violação e postergação de direitos fundamentais.
- ii. Constituição, divulgação e fortalecimento de instrumentos de escuta aos usuários dos serviços socioassistenciais no sentido de conhecer as demandas e as violações aos seus direitos, o que tem relevância para a função da Vigilância Socioassistencial e, especialmente, na efetiva Defesa Institucional e Social de direitos socioassistenciais.
- iii. Representação ao Ministério Público (MP) o que pode gerar uma “recomendação” por parte do MP, a celebração de termos de ajustamento de conduta (TAC) ou ainda o ajuizamento de ação judicial. O mesmo pode ocorrer em relação à Defensoria Pública.
 - iii.1. Neste contexto, a ação civil pública (medida judicial) a cargo do MP e da Defensoria Pública pode ensejar a condenação o responsável a fazer (ou deixar de fazer) alguma coisa, ou ainda a ressarcir algum fundo de direito em razão de violação e dano a esses direitos. Tal medida judicial tem sido utilizada, renove-se, pela Defensoria Pública (Lei nº 7.347/85 – art. 5º, inciso II).

iii.2 No caso dos direitos socioassistenciais existe o Fundo de Assistência Social para o qual se destinam os recursos decorrentes de eventuais indenizações no âmbito da ação civil pública.

- iv. Atuação conjugada e harmônica tendo em conta instituições, como o Ministério Público que tem a atribuição de promover a defesa em Juízo dos direitos coletivos e difusos (art. 129, Constituição Federal) e a Defensoria Pública cuja incumbência fixada pela Constituição Federal (art. 134) diz respeito à orientação jurídica e à defesa, em todos os graus, dos necessitados, bem assim das relevantes iniciativas de defesa de direitos encampadas pelas organizações da sociedade civil.
- v. Inclusão no currículo dos profissionais de direito, com a atuação específica da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e do Ministério da Educação, de disciplina relativa à Segurança e Assistência Social de modo que o conhecimento aprofundado e sistemático desta matéria concernente a um dos eixos dos direitos fundamentais tenha guarida e difusão ampla nas Faculdades de Direito no Brasil.

Atualmente a Defensoria Pública, em fase de implantação em alguns Estados-membros da Federação, apresenta uma atuação que busca a maior especialização, o que parece interessante diante da gama e complexidade de questões sociais e jurídicas que se colocam para a solução deste órgão de defesa de direitos. **Prova disto é a abertura de atendimento jurídico especializado, pelas Defensorias Públicas do Estado de São Paulo e da União, à população em situação de rua e albergado da cidade de São Paulo**³⁶.

36 Fonte: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/folheto-ajpsr.pdf> - (acesso em 25.10.2012).

C. EXEMPLO DE ACESSO AO BPC: ENTRE NECESSIDADES E O LIMITE DE RENDA.

O benefício de prestação continuada (BPC) se revela de inegável relevância para a consolidação dos direitos socioassistenciais – representa um direito fundamental previsto na Constituição Federal (art. 203, inciso V³⁷).

Alguns aspectos relativos ao critério de limite de renda para a sua concessão devem ser objeto de análise para a sua melhor compreensão. A extensão deste direito terminou por se “judicializar” em razão de medidas propostas como aquela movida na Justiça Federal do Estado Santa Catarina, ação civil pública (nº 5000339-37.2011.404.7210/SC), em que se discutiu que o INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) desconsidere, para efeitos de apuração da renda *per capita* dos pedidos de BPC formulados por deficiente e idoso, os valores de até um salário mínimo decorrente da renda percebida por outro membro da família do requerente que seja idoso (maior de 65 anos) ou deficiente.

Nesse caso, o pleito formulado se encaminhou, em síntese, no sentido de que existem ações judiciais envolvendo referida temática da não inclusão da renda dos idosos e deficientes na apuração da renda *per capita* dos requerentes de benefício assistencial, estando o INSS a se basear em instruções normativas internas.

Os tribunais têm entendido (inclusive do TRF – 4ª Região a que está afeto referida ação civil) como cabível a exclusão do cálculo da renda familiar o benefício assistencial de pessoa com deficiência como também o previdenciário de um salário mínimo. Em função de decisão proferida na ação judicial houve a edição de memorando Circular Conjunto no âmbito do INSS (nº 12 DIRBEN/PFE/INSS, de 02/03/2012), que trata da decisão proferida na Ação Civil Pública nº 50003393720114047210, e da desconsideração de outro BPC e de benefício previdenciário de valor mínimo na análise da renda *per capita* familiar.

37 “Art. 203 (...) V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.”

Deve-se observar que a exclusão da análise de requerimentos de BPC, para fins de cálculo de renda per capita familiar, de benefícios de valor mínimo percebidos por outro membro familiar (idoso ou pessoa com deficiência), responde a uma preocupação de se dar integral aplicação ao Texto Constitucional que prestigia o significado efetivo e real de garantir o BPC para aquele (idoso ou pessoa portadora de deficiência) que comprove não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Neste sentido, pode-se cogitar da formulação de ato normativo no âmbito da Administração Pública federal, em consonância com o pleito acolhido no bojo dessa ação civil pública, de modo a pacificar o entendimento interno dos órgãos federais, o que pode, insista-se, conjugar melhor o critério de renda com a análise decorrente de parecer social para a verificação – não meramente contábil, mas real – das condições de manutenção própria ou de ser provida pela sua família.

D. EXEMPLOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR: AS OUVIDORIAS, A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. A ASSISTÊNCIA SOCIAL EM ‘MOVIMENTO’.

Muito tem se referido a doutrina acerca da Administração Participativa. A participação popular tem sido um princípio constitucional e – mais do que isto – um direito do cidadão.

Sobre o tema tivemos a oportunidade de tratar no tópico Democracia Participativa em que foi apresentada dissertação sobre o Terceiro Setor e o Regime Jurídico das OSCIPs (Regules, 2006:38). Naquela ocasião, foi possível assinalar que o Estado Democrático busca garantir a *participação do povo no exercício do poder político*, cujo fundamento substancial decorre do artigo 1º, da CF-88 (“*a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito ...*”).

A clássica democracia representativa, baseada no sistema de eleições na escolha dos governantes e representantes políticos (sufrágio universal), incorporou

instrumentos típicos da **democracia participativa**. Muitos deles podem ser listados no próprio Texto Constitucional, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa legislativa popular (art. 14, incisos I, II e III).

Observamos naquele estudo que o vigoroso sistema participativo instituído pelo constituinte de 1988 estabelece interferência direta dos indivíduos e da sociedade civil na *tomada de decisão* por parte do Poder Público, típica do modelo de *administração participativa*. Enunciávamos o coroamento da *democracia participativa*.

De modo a materializar essas noções fundantes do Estado brasileiro, pode-se listar uma série de iniciativas – de modo não exaustivo – que indicam claramente que a existência de uma *administração participativa*:

- i. a constituição de Conselhos de Direitos ou os de Gestão da Política cuja composição paritária atende à representação da sociedade civil;
- ii. a instalação de Ouvidorias na Administração Pública, e no caso da União Federal a constituição de Ouvidorias nos Ministérios de modo a permitir a escuta por meio de canais diretos e efetivos, por meio inclusive de a para o recebimento de reclamações e sugestões dos usuários dos serviços públicos;
- iii. a instalação de Audiências Públicas como instrumentos efetivos de participação popular e de instância de mediação de interesses ou conflitos de interesse e impacto na coletividade;
- iv. a instituição de um marco regulatório condizente com o acesso às informações públicas, sem o qual não se poderia falar no aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito (Lei de Acesso às Informações Públicas – Lei nº 12.527/2011), que contou com o empenho do Governo Federal, entre outras medidas em formulação ou a serem constituídas neste processo político e legislativo de abertura da Administração Pública à cidadania (*democracia e administrativa participativa*).

Os teóricos tem se debruçado sobre este fenômeno que não é tão novo mas que mostra as suas marcas mais pujantes, seguramente, em nossa era. Os administrativistas espanhóis Eduardo Garcia de Enterría e Tomás Ramon Fernandez Rodriguez sinalizam que a “participação” social tem a conveniência “como técnica elementar de eficiência, de complementar, senão substituir, a tradição autoritária a partir da Administração ‘participativa’ ou ‘concertada’³⁸.

Pois bem, no tocante à assistência social parece-nos que a participação popular integra de maneira *ontológica* esta política pública, não apenas porque a Constituição Federal e a LOAS estabelecem um rigoroso sistema voltado à *Administração participativa*, mas também porque a prática assim o tem confirmado de maneira poucas vezes vista no Estado brasileiro.

Nesse contexto, note-se que a riqueza no processo de participação na política de assistência social, o que foi mencionado em tópico anterior, vem cristalizada em medidas político-administrativas e de ordem legislativas que corroboram a simbiose entre cidadania e Estado na formulação e no controle da política de assistência social. Destacamos anteriormente que o PNAS/2004, teve influência direta das conclusões da IV Conferência Nacional da Assistência Social (as Conferências na Assistência Social são também espaços democráticos por excelência reconhecidos pela LOAS)³⁹.

Nesse contexto, vale assinalar que as Conferências Nacionais de Assistência Social, com a participação da sociedade civil e de amplo espectro de insti-

38 Tradução nossa – “Curso de Derecho Administrativo”, Madrid, Civitas, 1993 (p. 253).

39 Art. 17 (...) § 4o Os Conselhos de que tratam os incisos II, III e IV do art. 16, com competência para acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação, deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

Art. 18 (...) VI - a partir da realização da II Conferência Nacional de Assistência Social em 1997, convocar ordinariamente a cada quatro anos a Conferência Nacional de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema; (Redação dada pela Lei nº 9.720, de 26.4.1991)

tuições públicas e privadas da área da assistência social, têm como atribuição central “*avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema*” (art. 18, inciso IV – LOAS), portanto não se trata de uma esfera estática e burocrática, mas sim de um espaço de diversidade, reflexão, aprofundamento dos temas centrais da Assistência Social e apontamento de soluções que tenham como norte o aperfeiçoamento do sistema.

Em retomada ao processo de participação na assistência social, podemos destacar que tanto a IV Conferência Nacional de Assistência Social, quanto a PNAS/2004, contribuíram para a edição da NOB-SUAS/2005, também aprovada pelo CNAS, normativa esta essencial para a concepção do que se conhece como SUAS (Sistema Único de Assistência Social), matéria esta regulada atualmente pela NOB-SUAS/2012 (Resolução CNAS nº 33/2012).

Esse processo de participação social e de produção normativa não se limita à esfera da Administração Pública, mas alcançou também o Poder Legislativo tendo em vista, sobretudo, que a organização e a gestão do SUAS ganharam *status* legal, portanto não mais padecem da marca da transitoriedade, após a edição da Lei nº 12.435/2011, que atualiza a LOAS (Lei nº 8.7432/93).

E ainda podemos verificar que o movimento da política de assistência social, marcadamente democrático, tem um sentido de *espiral* na medida em que põe a assistência social “em movimento” haja vista as soluções para a consolidação dos direitos socioassistenciais que recebem contribuições dos mais diversos Municípios e Estados brasileiros, de atos legais, normativos e regulamentares a cargo das unidades federativas.

Tal fenômeno, conforme detectado anteriormente, pode ser visto na edição do Decreto do Município de São Paulo nº 43.698/2003 que, ao dispor sobre a política pública de atenções da assistência social, sem fins lucrativos, operada por meio de convênios (regulamentação da Lei municipal nº 13.153/2001), fixou de maneira avançada e bastante detalhada os direitos socioassistenciais dos usuários dos serviços conveniados, que representa, junto com outros diplomas normativos, um marco no fortalecimento desses direitos fundamentais.

V NOTAS CONCLUSIVAS.

O Brasil vem desenvolvendo uma experiência particular em sua história que é a de construir a unidade político governamental de conceituação e operação da política de proteção social não contributiva. Esse processo vem exigindo forte alteração no arcabouço institucional dos municípios, governos estaduais, distrito federal e governo federal para construir a esfera pública nessa política superando o tradicional assistencialismo; alterando a organicidade da ação estabelecendo a hierarquização de proteções; a unificação de iniciativas gerando o aumento da cobertura e do perfil redistributivo da política social.

Está em curso a transição de políticas de governo para o patamar de políticas de Estado e, com isto, a construção de possibilidade de constituição de direitos sociais no campo dessa proteção. Trata-se de um esforço em ampliar legalmente a proteção social superando sua vinculação ao trabalho formal.

As notas que aqui seguem permitem o registro do conjunto de implicações dessa transição para a seguridade social

1. Os enunciados da assistência social como direito social e humano, no caso brasileiro, só se tornaram possíveis a partir da CF-88, mas ao abrigo do direito genérico à seguridade social que só foi corretamente interpretado pela PNAS/2004 como direito à proteção social.
2. Não foi desenvolvida uma base humanista na sociedade brasileira propugnando por um conjunto de proteções sociais, fora do modelo contributivo da previdência social, a ser assegurada, pelo Estado e pela sociedade, ao cidadão para além de sua situação de trabalho ou sócio ocupacional. A emanação do direito constitucional à assistência social fluiu menos da consciência social à proteção social e mais da divisão político-institucional das atribuições da previdência social, premida pela regulação de seu financiamento como seguro.

3. O direito à assistência social surgiu primeiro como **construção** legal e após como **construção** político-social que reconhece a prestação de serviços socioassistenciais e benefícios ao cidadão como ser de direitos, ao contrário, por exemplo, do que ocorreu com o ECA. Antes da sua promulgação a criança e ao adolescente foram entendidos como seres de direitos. Para superar essa ausência é preciso que os agentes da assistência social se coloquem a questão: quem é o ser ao qual se reconhece, e se compromete, como **sujeito de direitos de proteção social básica e especial e não contributiva atraindo garantias de acolhida, convívio, renda, sobrevivência?** Com certeza é todo o cidadão ou cidadã que vivencie uma das situações já descritas.
4. Instituir os direitos socioassistenciais implica em completar ou especificar o que a CF-88 propõem como direito genérico à seguridade social, ou direitos relativos a assistência social na seguridade social. O reconhecimento das seguranças sociais, na condição de direitos sociais, inscreve a política de assistência social na condição de provedora pública de um conjunto de iniciativas na forma de serviços e de benefícios. É preciso um esforço para produzir clara formulação de direitos socioassistenciais desdobrados da perspectiva em garantir acesso às seguranças sociais atentando para sua clara expressão enquanto exigência dos cidadãos perante o Estado.
5. A assistência social ingressa definitivamente por obra da Constituição Federal de 1988 no cenário das políticas públicas como responsabilidade do Estado e fonte de direitos de natureza social dos cidadãos, consubstanciados em benefícios e serviços, independente da prévia contribuição, o que demarca a gratuidade no tocante ao seu destinatário.
6. Não se configura como benesse do Estado – ou de quem quer que seja, revela-se a Assistência Social uma fonte múltipla de direitos, alguns consolidados, outros em construção, em que valores materiais, como benefícios socioassistenciais, convivem com o que se denomina valores imateriais, estes traduzidos em proteções decorrentes de serviços que asseguram o **convívio**, o resgate da **autoestima**, entre outros elementos vitais que revelam a vasta dimensão e potencialidade da Assistência Social como fonte de direitos do cidadão.

7. Assistência Social traz em sua gênese as chamadas seguranças sociais: Acolhida, Convívio e Sobrevivência. As seguranças sociais e os direitos socioassistenciais emergem como os pilares éticos para a constituição da unidade de um sistema único de gestão no país como um todo.
8. A noção de direito afasta por completo a concepção de que o Estado esteja “doando/concedendo algo” para alguém receber, o que se revela nesta relação entre cidadãos e Estado é que existem responsabilidades sociais impostergáveis deste em relação àqueles.
9. Tanto o direito, quanto as políticas públicas guardam um caráter “preventivo”, deste modo estas dimensões não se revelam apenas na ocorrência de uma violação, vez que a proteção social básica revela um compromisso da política de assistência social em atuar no sentido de “evitar” que o direito seja violado.
10. Mesmo a partir da crise econômica de 2008, analistas têm defendido a permanência da proteção social e não a sua restrição como forma de enfrentamento da crise que assola milhões de pessoas em todo o mundo.
11. A Constituição Federal de 1988 caminha num sentido oposto ao das Agências Internacionais: não deve se restringir as ações ao combate à pobreza, sobretudo pela alternativa de programas de transferência de renda, existe um campo de atuação específico relacionado à extensão de serviços de atenção social.
12. Deve-se exigir um padrão de qualidade da atenção como determina a lei, afastada de uma “ajuda” descomprometida com a resolutividade ou com o direito socioassistencial.
13. Os direitos socioassistenciais se assentam nas noções de igualdade e equidade, o que não se traduz em qualquer ajuda, mas na consolidação da proteção social (básica e especial) e dos benefícios socioassistenciais.

14. O Estado deve prover, executar, financiar e manter o acesso a um conjunto de serviços sociais, que supram necessidades comuns a um conjunto da população. Neste contexto, deve-se sublinhar que ao Estado cabe exercer o poder de regulação no campo da Assistência Social, além das prestações de serviços propriamente ditos, inclusive fixando as diretrizes que norteiam a relação do Estado com as organizações da sociedade civil.
15. A função Vigilância Social, que deve subsidiar o planejamento da gestão, guarda relevância para o processo de conhecimento de direitos, a identificação da totalidade da demanda e do atendimento, além dos padrões de qualidade.
16. Ainda que a CF-88 tenha adotado a concepção da assistência social como dever de Estado e direito do cidadão à seguridade social, tal fenômeno não implica que as Constituições dos 26 Estados brasileiros, a do Distrito federal e as Leis Orgânicas dos Municípios tenham reconhecido a assistência social como direito social.
17. A PNAS/2004 estabeleceu direitos socioassistenciais na operação do SUAS a serem assegurados a seus usuários, como o atendimento digno, atencioso e respeitoso, direito à informação, à oferta qualificada de serviço, à convivência familiar e comunitária.
18. Os direitos de cidadania para a Assistência Social implicam nos seguintes direitos: à autonomia, ao protagonismo, a ser respeitado (atitude ética de reciprocidade), à participação na sociedade, à liberdade de credo e de expressão, à capacidade para a representação social, à participação nos processos de gestão dos serviços.
19. Os direitos socioassistenciais podem ser analisados sob a **perspectiva histórica**, portanto numa dimensão evolutiva dos direitos humanos, conforme nomenclatura dos direitos humanos adotada por Norberto Bobbio (“gerações de direitos” – obra “A Era dos Direitos”). Neste contexto, a Assistência Social se vincula às 2ª e 3ª gerações de direitos, esta-

mos a tratar de direitos fundamentais de natureza social e coletiva que demanda ação do Estado, e não mera limitação de sua conduta.

20. A Assistência Social integra o campo dos direitos fundamentais de natureza social, lembrando-se que o constituinte de 1988 não distinguiu entre os direitos individuais e os direitos sociais quanto ao “status” dos mesmos, são categorias que mantêm a mesma relevância na Constituição Federal (art. 5º e art. 6º da Carta Magna).
21. Assistência Social representa uma política universal, pública e laica erigida pela ordem jurídica para assegurar a prestação de serviços públicos e benefícios aos cidadãos tendo como eixo os princípios e diretrizes dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal.
22. Estabelece valores de duas dimensões, os **materiais** (benefícios) e os **imateriais** (aquisições decorrentes de serviços focados no convívio – direito à autonomia, resgate da autoestima).
23. Quanto à “necessidade” (“quem dela necessitar” – art. 203/CF-88), a mesma não se restringe à condição de pobreza, a posição da CF-88 é claramente mais ampla. Tal expressão não encontra resposta específica na Carta Magna, não obstante a legislação procura esmiuçar os contornos dos direitos socioassistenciais que haverão de ser harmonizados com os princípios e objetivos fundantes da República, entre eles, o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III).
24. Os direitos socioassistenciais devem ser abordados à luz dos mais variados textos normativos, a começar pela Constituição Federal, dando-se sequência pela LOAS, pela PNAS/2004, pela NOB-SUAS/2005, além das demais leis e atos normativos que compõem o SUAS. As decisões administrativas e judiciais em alguma medida também integram o entendimento deste repertório normativo. A sucessão de leis constitucionais, infraconstitucionais e de atos normativos, nestes casos editados pelos Conselhos de Políticas Públicas, evidenciam que as várias normas

se *retroalimentam*, portanto, nota-se clara influência recíproca entre as normas fundantes do SUAS.

25. Ainda que não exista uma definição legal de “serviços de qualidade”, os ***serviços socioassistenciais de qualidade*** são assegurados pela ordem jurídica. Tal expressão normativa deve ser aferida à luz dos princípios e objetivos delineados pela CF-88, pela LOAS, bem como por atos normativos, como a Resolução 109/2009 do CNAS que prova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (instrumento normativo indispensável para a qualificação dos serviços e a delimitação dos parâmetros para se alcançar um padrão de qualidade nos serviços).
26. A regulamentação dos direitos socioassistenciais e as parcerias com organizações da sociedade civil podem se inspirar em experiências relevantes nos planos locais, como o modelo adotado pelo Município de São Paulo, que dispõe sobre o atendimento humano, atencioso, respeitoso, em local adequado e digno, o recebimento de informações por escrito acerca dos aspectos fundamentais do serviço, a proibição de discriminações nos serviços socioassistenciais, a proibição de ser chamado (o usuário) por qualquer termo que designe a sua situação de forma imprópria, entre outros direitos do cidadão (Lei Municipal nº 13.153/2001 e Decreto Municipal nº 43.698/2003).
27. Não se pode esquecer a relevância de medidas judiciais que reconheceram direitos socioassistenciais, algumas delas pioneiras, como o Acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo (29/06/99), do Desembargador Relator Lineu Peinado, em que os direitos da população em situação de rua foram reconhecidos em São Paulo.
28. Não se pode esquecer a importância na relação entre o SUAS e o Sistema de Garantia de Direitos. Torna-se essencial a busca de mecanismos institucionais (*modus operandis*) que assegurem relações mais eficientes e equilibradas entre os órgãos integrantes do SUAS e do Sistema de Garantia de Direitos (sobretudo do Poder Judiciário).

29. Para além das decisões judiciais, consideramos que o ordenamento jurídico brasileiro privilegia instâncias e instrumentos *extrajudiciais* de resolução de controvérsias, como Câmaras de negociação, Acordos, Recomendações, Audiências Públicas.
30. Administração Participativa representa um marco da democracia (não meramente formal) participativa, em que existe um marco regulatório bastante vigoroso, como ocorre na Assistência Social, que se vale inclusive de instrumentos bastante avançados como a Lei de Acesso às Informações Públicas – Lei nº 12.527/2011.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARREGUI, C. C., KOGA, D. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Vigilância Socioassistencial: garantia do caráter público da Política de Assistência Social. Caderno Capacita SUAS, N. 3. 2013.

BANCO MUNDIAL – Resiliência, Equidade e oportunidade estratégica de proteção Social ao trabalho do Banco Mundial. Resumo Executivo. IN: [www.worldbank.org.spstrategy](http://www.worldbank.org/spstrategy).

BOBBIO, N. A Era dos Direitos. Editora Campus, Rio de Janeiro (trad. Carlos Nelson Coutinho), 1992

CHIACHIO, N.B., PAZ, R.D.O. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Proteção de Assistência Social: segurança de acesso a benefícios e serviços de qualidade . Caderno Capacita SUAS, N. 1. 2013.

CNMP. Relatório da Infância e Juventude – Resolução n. 71/2011: Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País. Brasília: CNMP, 2013.

DAL POZZO, A. N. Aspectos Fundamentais do Serviço Público no Direito Brasileiro. São Paulo, Editora Malheiros, 2012

EARDLEY, T.; BRADSHAW, J.; DITCH, J.; GOUGH, I.; WHITEFORD, P. Social Assistance in OECD Countries. V. I: Synthesis Report. Department of Social Security Research Report, 46. London: HMSO, 1996.

ENGLISH, K. Introdução ao Pensamento Jurídico, 6ª edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa (tradução J. Baptista Machado), 2004

GORDILLO, A. Introducción al Derecho Administrativo. 2ª Edición corregida y aumentada, Buenos Aires, Abeledo- Perrot, 1966

GOUGH, I.; BRADSHAW, J.; DITCH, J.; EARDLEY, T. WHITEFORD, P. Social Assistance in OECD Countries. *Journal of European Social Policy*, London, n. 1, p. 17-43, 1997.

_____. Social assistance regimes: a cluster analysis. *Journal of European Social Policy*, London, n. 11, p. 165-170, 2001.

KELSEN. H. Teoria Pura do Direito, 6ª edição, Armênio Amado Editora, Coimbra, trad. João Baptista Machado, 1984.

JACCOUD, L. Direitos Socio assistenciais –Compromissos com as proteções do SUAS. Exibição na VI Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, 14 A 17 de dezembro de 2007.

JANVIER, R. e MATHO, Y. Mettre en oeuvre le droit des usagers dans les organisations sociales et médico-sociales. Dunod. Paris, 2004

LEISERING, L. Die Entstehung globaler Sozialpolitik: Sozialhilfe im Testfall. In: OBINGER, H.; RIEGER, E. (Org.) *Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven*. Frankfurt/New York: Campus, p. 577-610, 2009. IN WERHLE, B., - From welfare to workfare': a modernização da hegemonia capitalista. Análise da Assistência Social na Suíça. Dissertação de mestrado. Programa de Estudos Pós- Graduated em Serviço Social da PUCSP, 2011

LØDEMEL, I.; TRICKEY, H. 'An offer you can't refuse': workfare in international perspective. Bristol: The Policy Press, 2000.

MDS/SNAS- CENSO SUAS -2011-Resultados preliminares Gestão Municipal. Brasília, fev.2012

MDS/CNAS. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Texto da Resolução nº109/2009.CNAS.Brasília 2009.

MESTRINER, M.L. - A intrincada relação histórica entre a assistência social e a filantropia no Brasil. Assistência Social e Filantropia. Novo marco Regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado. São Paulo. Giz Editorial, 2010.

OIT/OMS. Piso de Proteção Social para uma Globalização Equitativa e Inclusiva. Relatório do Grupo Consultivo presidido por Michelle Bachelet. Genebra.2011. <http://www.socialsecurityextension.org/gini/gess/showtheme.do?tid=132>

REGULES, L.E.P. Terceiro Setor: Regime Jurídico das OSCIPs”, Editora Método, São Paulo, 2006

REALE, M.- Lições Preliminares de Direito. São Paulo. Saraiva.2001,25ªed.

_____ Exposição no Seminário Direito e Assistência Social promovido pela SNAS/UNESCO/UNICEF/OAB nos dias 23/24/25 de junho de 2010 em Brasília.

SEBES-Secretaria Municipal de Assistência Social, PMSP – Breve histórico da Frente Nacional de Estados e Municípios. IN Revista de Cultura Vozes nº 2, São Paulo, março-abril 1992:208-211

SPOSATI, A. Informação como Aprimoramento do SUAS. Exposição no Encontro Nacional de Monitoramento e Vigilância socioassistencial do SUAS. MDS/SNAS. Brasília, junho de 2012.

_____. A efetivação dos direitos socioassistenciais. Exposição no Seminário Direito e Assistência Social promovido pela SNAS/UNESCO/UNICEF/OAB nos dias 23/24/25 de junho. Brasília. 2010

_____. Seguridad Ciudadana: los múltiples desafíos para la institucionalidad social de América Latina. In. FLEURY S., SUBIRATS, J; BLANCO, I. Respuestas Locales a Inseguridades Globales. Fundació CIDOB. Barcelona, 2008:305-346.

_____. Direitos socioassistenciais compromissos com as proteções do SUAS. Exposição na VI Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, 14 A 17 de dezembro de 2007.

_____. Assistência Social: de Ação Individual a Direito Social. IN: Perspectiva da Constituição Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 10 – jul./dez. 2007; 435- 457 www.esdc.com.br/PBDC/PBDC-10/RBDC-10-007-INDICE.htm

_____ (org.) - Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS.V Conferência nacional de Assistência Social. CNAS/MDS 2005.

_____. Vida Urbana e Gestão da Pobreza. São Paulo. Cortez, 1988.

WEHRLE, B - From welfare to workfare: a modernização da hegemonia capitalista. Análise da Assistência Social na Suíça. Dissertação de mestrado. Programa de Estudos Pós- Graduated em Serviço Social da PUCSP. 2011

