



O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O DIREITO FUNDAMENTAL À ASSISTÊNCIA SOCIAL PREVISTO NA CRFB/88

THE UNIFIED SYSTEM FOR SOCIAL ASSISTANCE AND THE FUNDAMENTAL RIGHT TO SOCIAL ASSISTANCE PROVIDED IN THE CFRB/88

Juliana Paganini

Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico pelo PPGDS da UNESC, integrante do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC). Foi Bolsista CAPES. Professora do Curso de Direito Esucri - Criciúma-SC. Advogada.

Reginaldo de Souza Vieira

Doutor e Mestre em Direito – PPGD/UFSC. Líder do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC) e do Laboratório de Direito Sanitário e Saúde Coletiva (LADSSC/UNESC). Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da UNESC e do Curso de Direito da Unesc. Membro da Rede Iberoamericana de Direito Sanitário e Saúde Coletiva. Advogado.

Resumo

A assistência social foi reconhecida como direito fundamental de caráter social a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Sua regulamentação ocorreu com a Lei Orgânica de Assistência Social, rompendo com o modelo baseado na caridade e filantropia. O presente estudo procurou investigar de que maneira o Sistema Único de Assistência Social busca garantir o direito à assistência social na qualidade de um direito fundamental de caráter social previsto na CRFB/88. Para tanto, utilizou-se o método de abordagem dedutivo, adotando o procedimento monográfico, e como técnicas de pesquisa a bibliográfica e a documental. O artigo foi estruturado em duas partes. Na primeira, realizou-se a contextualização histórica da assistência social e o seu reconhecimento na qualidade de um direito fundamental de caráter social pela CRFB/88; em seguida, foi abordada a trajetória do Sistema Único de Assistência Social – SUAS no Brasil, destacando suas peculiaridades, bem como os obstáculos e os desafios para sua consolidação e concretização. Os resultados obtidos demonstraram que a partir da instituição da Política Nacional de Assistência Social e da criação do SUAS, o direito à assistência deixou de ser apenas uma vaga promessa de assistencialismo e assume a prerrogativa de um direito de cidadania. Entretanto, faz-se necessário que esse reconhecimento como direito de cidadania não se restrinja

apenas ao aspecto formal, mas que seja compreendido e concretizado tanto pelos gestores como pelos usuários do sistema de proteção do sistema de proteção da assistência social.

Palavras-chave: Assistência social. Direitos fundamentais. Direitos sociais. Políticas públicas. Sistema Único de Assistência Social.

Abstract

Social assistance has been recognized as a fundamental right of social character from the promulgation of the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988. Its regulation occurred with the Organic Law on Social Assistance, breaking with the model based on charity and philanthropy. This study aimed to investigate how the Unified System for Social Assistance seeks to guarantee the right to social care as a fundamental right of social character provided in the CFRB/1988. Therefore, we used the deductive method of approach, adopting the monographic procedure, and as research techniques the bibliographic and the documentary. The article is structured in two parts. In the first, it is explained the historical context of social assistance and its recognition as a fundamental right of social character by CFRB/1988; then, it was approached the trajectory of Brazil's Unified System for Social Assistance – USSA, highlighting its peculiarities, as well as the obstacles and challenges for its consolidation and implementation. The results showed that from the establishment of the National Policy for Social Assistance and the creation of USSA, the right to assistance is no more only a vague promise of welfare, and it is assumed the prerogative of a right of citizenship. However, it is necessary that this recognition as a right of citizenship do not be restricted only to the formal aspect, but it is understood and implemented by both the managers and the users of the protection system for social assistance.

Keywords: Social assistance. Fundamental rights. Social rights. Public policy. Unified System for Social Assistance.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No Brasil, a assistência social somente foi reconhecida como direito fundamental a partir da promulgação da CRFB/88, que a inseriu no rol dos direitos sociais, exigíveis do Estado na qualidade de prestações positivas (BONAVIDES, 2006; SILVA, 2011), como um direito de cidadania.

Sua regulamentação veio a ocorrer com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, alterada em 6 de julho de 2011 (BRASIL, 1988; BRASIL, 1993; BRASIL, 2011), pois, até então, ela estava associada a atos de caridade, clientelismo e filantropia, completamente desvinculada da esfera obrigacional do Estado.

Mesmo com esses instrumentos jurídicos, ainda predominou no Brasil forte presença do assistencialismo, razão pela qual as pessoas não buscavam a

concretização de seus direitos, por acreditarem que as ações assistenciais eram praticadas pelo Estado como mero favor, prejudicando o cenário de proteção social brasileiro.

Visando romper tal contexto e reconhecer os quase vinte anos de lutas sociais, em 2003, por meio da IV Conferência Nacional de Assistência Social, foi deliberada a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em todo o País.

Posteriormente, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), juntamente com outros órgãos, aprovou e tornou públicas algumas normativas: a Resolução nº 145, de 2004, que elaborou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS); a Resolução nº 130, de 2005, que criou a NOB/SUAS, responsável pela construção das bases do SUAS no Brasil, revogada em 2012 pela Resolução nº 33; a Resolução 269, de 2006, que instituiu a NOB/RH, capacitando os profissionais da área; e a Resolução nº 109, de 2009, atualizada em 2013, que estabeleceu a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, organizando e elencando os serviços a partir de seu grau de complexidade (BRASIL, 2004; BRASIL, 2005; BRASIL, 2012; BRASIL, 2006; BRASIL, 2009).

Embora haja esses mecanismos que trabalham conjuntamente em prol do reconhecimento da assistência social como política pública, muitos desafios ainda devem ser enfrentados, em especial no que tange à participação da sociedade na luta pela efetivação dos direitos socioassistenciais.

Para isso, o próprio SUAS possui uma série de instrumentos responsáveis pelo controle social, em especial os Conselhos e Conferências, que podem ser utilizados por todos para deliberação, gestão e concretização dos serviços e programas ofertados pelo SUAS.

Entretanto, o preenchimento desses espaços pela sociedade ainda é precário, devido a diversos fatores, entre eles a cultura apática da participação, a falta de engajamento por um projeto societário, bem como o imaginário “ideal” de inserção do poder nas mãos de representantes, dificultando o redesenho da proteção social proposta pelo SUAS.

É nesse sentido que surge o problema desta pesquisa, ou seja, de que maneira o Sistema Único de Assistência Social busca garantir o direito à assistência social como um direito fundamental de caráter social previsto na CRFB/88?

No desenvolvimento deste texto foi utilizado o método de abordagem dedutivo, adotando-se o procedimento monográfico e as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. E para responder ao problema, o artigo tem como objetivo geral analisar de que maneira o Sistema Único de Assistência Social busca garantir o direito à assistência social como um direito fundamental de caráter social previsto na CRFB/88.

Portanto, a presente pesquisa se desenvolve em duas partes: a primeira, apresenta a contextualização histórica da assistência social e o seu reconhecimento na qualidade de um direito fundamental de caráter social pela CRFB/88; a segunda, aborda a trajetória do Sistema Único de Assistência Social no Brasil, destacando peculiaridades, obstáculos e desafios para sua consolidação e concretização.

2. O RECONHECIMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO FUNDAMENTAL NA CRFB/88

No Brasil, até 1988, a assistência social esteve vinculada à ideia de clientelismo, favorecimento, voluntariado, sendo o Estado totalmente desresponsabilizado de qualquer prática que retirasse as pessoas da situação precária na qual se encontravam, pois inexistiam políticas públicas que assim o exigisse agir.

Para Campos (2015), a história da assistência social no Brasil teve como marco divisor a CRFB/88, que pode ser visualizado a partir de dois modelos bem distintos.

O primeiro, constituído antes de 1988, é marcado por uma longa tradição que institui em nossa sociedade um modelo de assistência social de corte assistencialista, baseado na eventualidade de ações e, sobretudo, no descompromisso do Estado com a superação da pobreza que afeta as parcelas sociais assistidas [...]. O segundo modelo, que emerge com a Constituição Federal de 1988, identifica a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. (CAMPOS, 2015, p. 13)

Essa realidade não se deu de modo casuístico, ou desproposital, mas foi fruto de um processo histórico pautado na relação ajudante/ajudado, que consolidou uma cultura baseada na não intervenção do Estado e na exclusão social, reproduzindo preconceitos e ideias equivocadas a respeito do papel da assistência social no Brasil, inserindo-a no campo emergencial completamente desvinculada do direito e do projeto coletivo de mudança social (COUTO; RAICHELIS; YASBEK, 2014).

Até 1930, o Brasil não encarava a pobreza como expressão da questão social, mas, quando esta se colocava para o Estado, era sistematizada como caso de polícia e “resolvida” por meio dos aparelhos repressivos, sendo de imediato enquadrada no discurso da “disfunção pessoal dos indivíduos” (SPOSATI et al., 1985).

Para Battini e Costa (2007, p. 42),

[...] não há como superar as condições de pobreza na sociedade sem questionar a lógica capitalista e seus mecanismos de legitimação, o que inclui pensar nas possibilidades de um novo pacto político que refunde o Estado, numa ordem societária que ultrapasse os limites da racionalidade do capital.

Essa imagem distorcida que se reproduzia diariamente fazia com que a assistência social fosse relacionada ao atendimento da pobreza, problema estrutural do País, porém, ao lidar com essa realidade, ela não libertava o pobre de sua condição de privação, mas o estigmatizava, impossibilitando-lhe avançar no processo de promoção social (PEREIRA, 1996).

Do mesmo modo ocorria no âmbito da política, pois tal período foi caracterizado pela limitação ao exercício do sufrágio e pela inexistência de organizações partidárias, existindo somente agrupamentos que se reconheciam como partidos políticos, mas, na verdade, eram nada mais que facções submetidas a líderes oligárquicos (VIEIRA, 2010; TRICHÊS; ZANELATTO, 2015).

Se até a década de 1930 as ações assistenciais eram desenvolvidas pelo setor privado, em especial pela Igreja Católica, mediante suas atividades filantrópicas, a partir desse mesmo ano o Brasil intensificou seu processo de industrialização e avançou no crescimento econômico, social e político, proporcionando um aumento na taxa de crescimento e urbanização, como também, por outro lado, ocasionando problemas relacionados à assistência social, à educação, entre outros (BORGES, 2014).

Behring e Boschetti (2011, p. 105) fazem uma leitura crítica desse período ao afirmarem que o Estado brasileiro nasceu e se manteve sob forte influência do conservadorismo, sendo que, em 1930, embora muitos intelectuais afirmassem ter ocorrido uma revolução burguesa no País, para eles o que ocorreu foi um “momento de inflexão no longo processo de constituição de relações sociais tipicamente capitalistas no Brasil”. Neste sentido, a chamada “Revolução de 1930”, na prática, configurou-se

como um Golpe de Estado, com a troca de comando entre setores das elites dominantes (VIEIRA, 2010).

Deve ser registrado que somente em 1938, mais especificamente no dia 1º de julho, foi instituído por Getúlio Vargas o Conselho Nacional de Serviço Social, por meio do Decreto-lei nº 525, vinculado ao Ministério de Educação e Saúde, sendo composto por sete membros, com a função de elaborar inquéritos sociais, analisar as adequações de entidades, entre outras (BRASIL, 1938). Entretanto, ao invés de esse Conselho buscar a superação das práticas tradicionais caritativas impregnadas na cultura do País, ele acabou mantendo a realidade excludente, porém de forma mascarada, pois se configurou como instituição responsável por inserir a assistência social na burocracia do Estado brasileiro.

Para Iamamoto e Carvalho (2001, p. 250),

[...] os efeitos práticos desse decreto-lei foram muito restritos. O Conselho Nacional de Serviço Social tampouco chegou a ser um organismo atuante. Caracterizou-se mais pela manipulação de verbas e subvenções, como mecanismo de clientelismo político. Sua importância se revela apenas como marco da preocupação do Estado em relação à centralização e organização das obras assistenciais públicas e privadas.

Apoiado nesse perfil de favorecimentos políticos, não é difícil perceber que o Conselho Nacional de Serviço Social não contribuiu para a mudança do cenário assistencialista que o País enfrentava, tampouco auxiliou na busca pelo bem comum, até porque este não era seu objetivo, mas manteve a “ordem” social apoiando as ações isoladas e fragmentadas da assistência social.

Em 1942 foi criada a primeira grande instituição de assistência social, denominada Legião Brasileira de Assistência (LBA), cuja presidência era reservada às primeiras-damas da República, incumbindo-lhes como principal função atender à ocorrência de calamidades com ações pontuais, urgentes e isoladas (LONARDONI; GIMENES; SANTOS, 2006; CARVALHO, 2008; IAMAMOTO; CARVALHO, 2001).

Pode-se considerar que a Legião Brasileira de Assistência representou a “simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/caridade x benefício/pedinte, conformando a relação básica entre Estado e classes subalternizadas” (SPOSATI et al., 1985), reforçando mais uma vez a cultura do favor, estando a sociedade à mercê da benevolência das pessoas e do Estado por meio do primeiro-damismo.

As décadas de 1950 e 1960 preocuparam-se com a reconstrução do pós-guerra, priorizando a elaboração do processo de ampliação das políticas sociais, razão pela qual ocorreram reformas de base que orientaram o surgimento de alguns programas direcionados para a sociedade, porém o campo da assistência social permaneceu sem novidades (SPOSATI et al., 1985).

Este é um elemento interessante da lógica histórica brasileira, já que se alteravam as engrenagens do aparelho estatal, mas a sua base continuava intacta, ou seja, em que pese o aumento da presença do Estado na elaboração de políticas e programas, a assistência social manteve em seu bojo a mesma característica: isolada e desarticulada de outras práticas sociais, com total descrédito de se constituir como instrumento de transformação da realidade.

Os profissionais da assistência social acabavam desenvolvendo

[...] sua prática de modo paternalista e burocrático. Ao tratar a população de modo paternalista, permaneciam reproduzindo a dominação e repassando os serviços como “benefícios” que o Estado “concedia”. Criava-se a dependência e reproduziam-se mecanicamente as ações. (SPOSATI et al., 1985, p. 67)

Na realidade, os governos brasileiros nunca estiveram preocupados em elaborar políticas encarregadas de enfrentar a origem da desigualdade social e econômica do País, o que se ofertava eram serviços públicos com acesso restrito, que atacavam apenas as consequências dos processos de exclusão, alcançando meramente uma relação de dependência da sociedade com o Estado, impedindo a saída da sociedade desse círculo vicioso (CUSTÓDIO, 2013).

A possibilidade de mudança desse cenário surge a partir dos anos 1980, com o acirramento das lutas pela democratização do País (VIEIRA, 2013), resultando em um novo cenário político que acabou ressignificando o papel da assistência social. Conforme relembra Sposati (1995, p. 20),

[...] ao final dos anos 80 a política de assistência social ganha maior visibilidade. Já não é percebida apenas pela sua negatividade. É vista também pela sua positividade, enquanto mecanismo estratégico de acesso a bens e serviços pelos excluídos. Nesse processo assistencial de assentamento de serviços é valorizado o reconhecimento de suas possibilidades de ação a nível de restituição da cidadania e, igualmente, a sua condição possível de adentrar na cultura dos excluídos.

Essa seqüência de acontecimentos nos anos 1980 e o apoio de diversos movimentos de lutas sociais propiciaram, no texto da nova Constituição Federal, a

incorporação da assistência social como um direito social e fundamental, compondo a seguridade social, tornando-a objeto de obrigatória responsabilidade pública. Tal fato, porém, não garantiu, na prática, seu acesso enquanto política pública (COLIN; SILVEIRA, 2007; MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2006; PEREIRA, 1996; RAICHELIS, 1998).

A assistência social está amparada nos seguintes artigos da CRFB/88: 6º: reconhecendo-a como direito social; 194: aduzindo que ela compõe o tripé da seguridade social, junto com a saúde e a previdência; 203: enfatizando que a assistência será “prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade”; e 204, estabelecendo os recursos e as diretrizes da assistência social (BRASIL, 1988).

Portanto, o texto constitucional, ao reconhecer a assistência no rol de direitos fundamentais de caráter social, rompeu o modelo estribado no simples assistencialismo, alçando-a na qualidade de um direito de cidadania. Tal contexto se insere no bojo do reconhecimento da existência de um Estado Democrático e Social de Direito, que busca concretizar a transformação da realidade social do País (NOVAIS, 2006; SARLET, 2007; SILVA, 2011), pautando-se no princípio da dignidade humana, na efetivação dos direitos fundamentais e na democracia (tanto nos resultados objetivos, quanto nos instrumentos utilizados para que esses resultados fossem alcançados).

Ademais, o *status* do direito à assistência na CRFB/88 conferiu-lhe tanto o caráter de direito fundamental objetivo quanto subjetivo, o que obriga o Estado a concretizá-lo (em seu sentido objetivo), bem como possibilita que o titular desse direito, em face do não cumprimento do comando constitucional, consiga pleitear a sua tutela perante o Poder Judiciário (em seu sentido subjetivo) (ALEXY, 2008; BARROSO, 2006).

Hachem (2013, p. 633) esclarece que

[...] uma das notas distintivas básicas entre as dimensões subjetiva e objetiva dos direitos fundamentais é o fato de que a primeira confere a um titular a possibilidade de exigir judicialmente o atendimento do dever jurídico objetivamente imposto ao Estado. Mas isso é apenas uma consequência da principal característica que peculiariza a perspectiva subjetiva: o estabelecimento de uma *relação jurídica* bem definida entre cidadão e Estado e a atribuição de uma *posição subjetiva* àquele, que acrescenta à sua esfera jurídica uma situação de vantagem na fruição de um bem jusfundamental, merecedora de tutela do Poder Público contra agressões estatais ou de outros particulares.

Nessa esteira de reconhecimento da assistência social no rol dos direitos fundamentais, em 1993 foi criada a LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), na qual foram definidos princípios, diretrizes, competências, gestão e financiamento da assistência social enquanto política pública, ocorrendo verdadeiro empenho em sua regulamentação nos âmbitos estaduais e municipais, evidenciando a luta por sua preservação na esfera dos direitos sociais (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2010; BATTINI; COSTA, 2007).

Sposati (2007) reconhece que a LOAS significou um relevante passo em direção à consolidação da assistência social como política pública do Estado e direito da sociedade, mas utiliza metáforas para criticar a manutenção da antiga assistência caritativa ainda dominante.

Direito à assistência social é dever do Estado, e não compensação do mercado. A menina LOAS, que não tem nada de parentesco com a assistência social conservadora, não é consanguínea com ações compensatórias. Nela, a transfusão com este tipo de sangue entra em choque. Seu tipo sanguíneo combina com proteção, segurança social, seguridade social. Vamos parar de tentar matá-la ou torná-la anêmica com tanta transfusão errada. Isso pode ser crime! (SPOSATI, 2007, p. 13)

Em que pese todo o aparato jurídico destinado à assistência social, objetivando seu reconhecimento como direito, e não mais como filantropia, as críticas procedem, pois o que ocorreu foi apenas uma garantia formal, já que, materialmente, a assistência continuou sendo tratada como sinônimo de favor, ajuda, bondade do governo, e a sociedade permaneceu na condição de pedinte.

Tal fato é resultado de uma cultura histórica excludente, que durante anos categorizou as pessoas, rotulando-as, construindo a crença de que a assistência social se consolidava como favor, não podendo se configurar como obrigação, dependia da boa vontade de quem praticava suas ações, a qual se dava esporadicamente.

Visando à alteração desse cenário e objetivando a consolidação da política de assistência social como política pública, em 1997 e 1998 foram elaboradas a Norma Operacional Básica/97 e a Norma Operacional Básica/98. A primeira buscava concretizar as diretrizes da LOAS, conceitua-las como sistema descentralizado, participativo, ampliar as competências do governo federal, estadual e municipal, bem como instituir a exigência de Conselhos, enquanto a segunda diferenciou serviços, programas e projetos, ampliou as atribuições dos Conselhos de Assistência Social e criou espaços de negociação e pactuação por meio das Comissões Intergestoras

Bipartites (CIB) e das Comissões Intergestoras Tripartites (CIT) (BRASIL, 1997; BRASIL, 1998).

Diante dessas tentativas para fortalecer a assistência social como direito, muitos espaços de participação foram se concretizando em todo o território brasileiro, resultando, em 2003, na realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social em Brasília, que contou com a mobilização e o engajamento da sociedade civil e do Estado, além do acúmulo de experiências municipais, estudos, pesquisas na academia e efetivas tentativas de controle social tendo como efeito a deliberação e a implantação do SUAS em todo o País.

3. O SURGIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Sistema Único de Assistência Social teve sua consolidação no ano de 2003, no entanto, cabe lembrar que a discussão de um Sistema Único gestor da assistência social foi levantada muito antes, logo após a promulgação da CRFB/88 e antes da criação da LOAS.

A Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência foi quem elaborou o primeiro documento que trazia em seu bojo a proposta de um sistema que integrasse toda a assistência social, demonstrando o processo de construção que tal sistema passou durante os anos (SPOSATI, 2007). O SUAS, então, não surgiu repentinamente, mas foi fruto do longo processo histórico de negação e violação de direitos, que impulsionou as mobilizações e as lutas da sociedade, fazendo com que tal sistema se consolidasse de modo efetivo, já que sua nascente estava encharcada pelos anseios das diversas esferas sociais.

Essa constatação fica evidenciada nos estudos de Lopes (2006, p. 77), nos quais a autora defende que

[...] o Sistema Único de Assistência Social, em construção no país, é a materialização de uma agenda democrática cuja biografia tem raízes históricas nas lutas e contradições que compõem esse direito social, que foram e são objeto da atenção de intelectuais, da atuação de militantes e da ação de trabalhadores sociais em todo o país. Esse processo histórico de alguma duração, perto de quatro décadas, continua a requisitar muita atenção [...].

Isso porque, embora o SUAS tenha sido uma conquista para toda a sociedade brasileira, ele ainda possui muitos desafios a enfrentar, inclusive no que diz respeito à

sua implantação e acesso a direitos. Entretanto, essa realidade é ainda consequência da “formação brasileira escravagista, clientelista, desigual, excludente e exploradora, com forte concentração de riqueza e dependência político-econômica” (SILVEIRA, 2007, p. 73).

A partir dessas breves considerações, torna-se necessário o entendimento conceitual desse Sistema que, além de inserir a assistência social no campo da política pública, ainda e principalmente consolidou a reforma do sistema de proteção social brasileiro que durante tantos anos foi marcado pela negação de direitos.

A NOB/SUAS, aprovada em julho de 2012, revogou a anterior de 2005, e ficou encarregada de construir as bases para a implantação do SUAS no Brasil, definindo tal sistema como “público não contributivo, descentralizado e participativo, que tem como finalidade primordial a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira” (BRASIL, 2012, p. 15).

Por outro lado, Yasbek (2006, p. 130) conceitua o SUAS como um

[...] conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social, prestados diretamente ou por meio de convênios com organizações sem fins lucrativos, por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público. É modo de gestão compartilhada que divide responsabilidades para instalar, regular, manter e expandir as ações de assistência social.

A perspectiva de Campos (2006) destaca tal sistema como um mecanismo responsável por assegurar a participação da sociedade na formulação e gestão da política socioassistencial, todavia, para se alcançar esse objetivo, é preciso construir novos parâmetros, conscientizando as pessoas de que elas se constituem como sujeitos de direitos, que devem pensar num projeto de sociedade de dentro dela.

Quando se fala em SUAS, deve-se ficar atento para não cometer alguns equívocos, em especial aqueles que tratam tal sistema como sinônimo de programa ou linha de financiamento do governo federal, desconsiderando seu caráter de proteção social ancorada na cidadania e na ordenação da assistência social brasileira (SPOSATI, 2007; TAPAJÓS, 2006). O SUAS conta ainda com alguns princípios organizativos elencados no artigo 3º da NOB/SUAS que sustentam a base da proteção social, sendo eles:

I – universalidade: todos têm direito à proteção socioassistencial, prestada a quem dela necessitar, com respeito à dignidade e à autonomia do

cidadão, sem discriminação de qualquer espécie ou comprovação vexatória da sua condição;

II – gratuidade: a assistência social deve ser prestada sem exigência de contribuição ou contrapartida, observado o que dispõe o art. 35, da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 – Estatuto do Idoso;

III – integralidade da proteção social: oferta das provisões em sua completude, por meio de conjunto articulado de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;

IV – intersetorialidade: integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais;

V – equidade: respeito às diversidades regionais, culturais, socioeconômicas, políticas e territoriais, priorizando aqueles que estiverem em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social. (BRASIL, 2012, p. 16)

Por intermédio desses princípios, o SUAS acaba rompendo com as ações reducionistas e com os estigmas que rotulavam as pessoas, respondendo juntamente com os programas, benefícios e projetos “à garantia das seguranças de acolhida, do convívio, da renda, do desenvolvimento da autonomia e da sobrevivência a riscos circunstanciais” (MUNIZ, 2006, p. 140), introduzindo assim um cenário de emancipação de direitos.

Comportando quatro tipos de gestão, o SUAS alcança a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, sendo que, a partir de sua implementação, a transferência de recursos passou a se dar da esfera Federal para os demais entes, possibilitando aos Municípios uma autonomia progressiva que até então lhes era negada, impulsionando-os à adoção de instrumentos de gestão e capacidade técnica para lidar com suas demandas locais (COLIN; SILVEIRA, 2007; COLIN; FOWLER, 2007; SPOSATI, 2007).

Esse protagonismo municipal

[...] não é apenas expressão de uma reforma do Estado para reduzir custos e desresponsabilizar o Estado na garantia de serviços de direito dos cidadãos. É necessária para criar uma governança pautada na participação e democratização da coisa pública e, sobretudo, pautada na produção de uma gestão territorial de proximidade integralizando atenções ao cidadão com desenvolvimento local. (CARVALHO, 2006, p. 127)

Para lidar com todas essas transformações que o SUAS trouxe para o campo da assistência social, em 13 de dezembro de 2006, foi aprovada a NOB/RH, responsável pela capacitação técnica, como também pela qualificação, plano de cargos, salários, concursos públicos visando à assimilação da política socioassistencial por todos os atores envolvidos (BRASIL, 2006).

A partir da elaboração e da consolidação dessa norma, pode-se perceber a preocupação do então MDS em realmente efetivar na prática os programas e os serviços do SUAS, demonstrando seu compromisso com a concretização de direitos a toda a sociedade brasileira.

Diante do redesenho pelo qual passou a assistência social após a consolidação do SUAS no País, os operadores socioassistenciais sentiam-se inseguros e um pouco desorientados, dificultando a prestação dos serviços. Entretanto, a NOB/RH trouxe consigo a base para a composição de gestores engajados na compreensão da assistência social enquanto política pública, gerando a cultura de responsabilidade pelos resultados de suas ações e buscando o incentivo à participação social (SPOSATI, 2007; COLIN; SILVEIRA, 2007).

Inclusive, o próprio SUAS elencou entre seus eixos estruturantes, além de tantos outros, “o fortalecimento da relação democrática entre Estado e Sociedade Civil, valorização da presença do controle social, participação popular, qualificação de recursos humanos” (BRASIL, 2012), demonstrando um projeto emancipatório, no qual o Estado, a sociedade civil e os gestores devem trabalhar em conjunto, a fim de cumprirem com as funções da assistência social, qual seja, a proteção social, vigilância social e defesa dos direitos socioassistenciais (PAGANINI; VIEIRA, 2016).

Para seguir esse norte do SUAS, a LOAS foi alterada em 6 de julho de 2011 pela Lei 12.435, após a mobilização em todo o território nacional, fazendo com que a nova concepção da assistência social fosse sistematizada, materializando uma estrutura capaz de abandonar as ideias retrógradas e clientelistas da lei anterior (BRASIL, 1993; BRASIL, 2011).

Embora a LOAS tenha sido modificada, para que a assistência social ingressasse na condição de política pública e efetivasse o SUAS, fez-se necessária a observância de alguns requisitos:

- ser planejada – o que exige o conhecimento prévio da realidade através da função da vigilância social, conhecendo demandas e necessidades, construindo metas;
- ser orçamentada – o que supõe o desenvolvimento da tecnologia de orçamentação na assistência social, o que é muito mais do que definir percentuais de gastos anuais;
- dispor de um quadro de trabalhadores permanentes e capacitados para o exercício de suas funções;
- desenvolver tecnologia de gestão, conhecimentos teóricos e metodologias de trabalho social;
- fortalecer os mecanismos de gestão democrática e participativa;

– ser avaliada – o que indica a necessidade da discussão dos resultados e de seus indicadores o que é muito mais do que constatar o número de atendimentos dia, mês, ou ano sem avaliação do conteúdo desses atendimentos e da qualidade de respostas que contêm. (SPOSATI, 2007, p. 115)

Essas condicionalidades que são postas para que a assistência social se configure como política pública constituem verdadeiros desafios, pois se exige a articulação de diversos mecanismos que possibilitem, de fato, a materialização do SUAS no Brasil, mecanismos estes exteriorizados por meio dos movimentos sociais, Conselhos, Conferências, fóruns, entre outros.

A dificuldade do preenchimento dos espaços de participação da sociedade é algo que deve ser encarado pelo SUAS como um obstáculo a ser superado, pois, além da cultura assistencialista cultivada durante anos no Brasil, têm-se ainda o desconhecimento e a resistência das pessoas por outros canais de participação, dificultando, por vezes, o acesso à política.

Portanto, é importante compreender que o SUAS universalizou os direitos socioassistenciais na qualidade de direito fundamental, com o escopo de romper com o assistencialismo no Brasil. Porém, para que se cumpra com essa meta, torna-se necessária a atuação da sociedade como protagonista na formulação, deliberação e gestão da PNAS.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A CRFB/88, ao incluir e conferir à assistência social a qualidade de um direito fundamental de caráter social, rompeu formalmente com o paradigma meramente assistencialista das ações historicamente executadas sob os auspícios do Estado brasileiro.

A partir daí os problemas sociais deixaram de ser (ou nunca deveriam ter sido) tratados como um caso de polícia ou de caridade e começaram a ser enfrentados como questões que devem estar na pauta das políticas públicas.

Deste modo, o direito à assistência reveste-se de duas dimensões fundamentais, a objetiva, que lhe confere a característica de um direito que obriga o Estado à sua prestação, e a subjetiva, que sustenta ao titular desse direito requerer perante o Poder Judiciário a sua concretização quando a administração pública o

sonega. Por conseguinte, o direito à assistência deixar de ser apenas uma vaga promessa do assistencialismo e assume a prerrogativa de um direito de cidadania.

Foi a partir desse contexto que houve a regulamentação desse direito fundamental pela Lei Orgânica de Assistência Social, instituiu-se a Política Nacional de Assistência Social e criou-se o Sistema Único de Assistência Social, o qual, por seu arcabouço jurídico e por ser uma política pública estruturada e organizada em seus vários níveis de complexidade (por seus programas e ações) procura concretizar o direito fundamental à assistência social.

Neste sentido, o Sistema Único de Assistência Social representou a ampliação da atuação estatal no âmbito da assistência social, bem como a reinvenção dos espaços participativos de discussão e deliberação, a exemplo das conferências e dos conselhos de assistência social.

Entretanto, apesar de toda a matriz teórica, legal e estrutural que orienta o funcionamento do Sistema Único de Assistência Social, práticas reprodutoras do assistencialismo ainda podem ser encontradas tanto nos diversos níveis de gestão do sistema, quanto no entendimento dos próprios usuários. Portanto, um dos desafios a serem enfrentados no campo do SUAS é o reconhecimento da assistência social como direito de cidadania para além do aspecto meramente formal e constitucional, tanto na esfera da gestão como pelos usuários do sistema. Para tanto, o controle social na assistência social é um instrumento necessário para o rompimento definitivo com concepções assistencialistas que ainda permeiam algumas práticas da política pública da assistência social no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BATTINI, Odária; COSTA, Lucia Cortes. Estado e políticas públicas: contexto sócio-histórico e assistência social. In: BATTINI, Odária; COLIN, Denise Arruda (Orgs.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras; Curitiba: CIPEC, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

BORGES, Karla Cardoso. **Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS): limites e possibilidades – experiência do município de Criciúma**. 2014. 153 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 jun. 2016.

_____. **Decreto-lei n. 525, de 1º de julho de 1938**. Institui o Conselho Nacional de Serviço Social e fixa as bases da organização do serviço social em todo o país. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-525-1-julho-1938-358399-norma-pe.html>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a Lei Orgânica de Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 6 mar. 2016.

_____. **Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: 6 mar. 2016.

_____. **Resolução n. 33, de 12 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre a Norma Operacional Básica. Disponível em: <<https://blogcnas.org/2012-2/>>. Acesso em: 6 mar. 2016.

_____. **Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009**. Atualizada em 2013. Dispõe sobre a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 9 mar. 2016.

_____. **Resolução n. 130, de 15 de julho de 2005**. Dispõe sobre a Norma Operacional Básica. Disponível em: <<http://edesp.sp.gov.br/edesp2014/wp-content/uploads/2014/06/NOB-SUAS-2012.pdf>>. Acesso em: 6 abr. 2016.

_____. **Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004**. Dispõe sobre a Política Nacional de Assistência Social. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=101000>>. Acesso em: 5 abr. 2016.

_____. **Resolução n. 204, de 4 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a Norma Operacional Básica. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/legislacao-2011/resolucoes/1997/Resolucao%20CNAS%20no%20204-%20de%2004%20de%20dezembro%20de%201997.pdf>>. Acesso em: 6 mar. 2016.

_____. **Resolução n. 207, de 16 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre a Norma Operacional Básica. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/seasdh/exibeconteudo?article-id=1775877>>. Acesso em: 6 mar. 2016.

_____. **Resolução n. 269, de 13 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social.

Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/gestaodotrabalho/arquivos/Norma%20Operacional%20de%20RH_SUAS.pdf/download>. Acesso em: 6 mar. 2016.

CAMPOS, Edval Bernardino. **A democratização da Política de Assistência Social**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1%20414-49802007000200010&script=sci_arttext%3E>. Acesso em: 5 mar. 2016.

CARVALHO, Graziela Figueiredo de. **A assistência social no Brasil: da caridade ao direito**. 2008. 58 f. Monografia (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Assistência Social: reflexões sobre a política e sua regulação. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, ano XXVII, n. 87, set. 2006.

COLIN, Denise Arruda; SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Serviços socioassistenciais: referências preliminares na implantação do SUAS. In: BATTINI, Odária; COLIN, Denise Arruda (Orgs.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras; Curitiba: CIPEC, 2007.

COLIN, Denise Arruda; FOWLER, Marcos Bittencourt. Entidades de assistência social e correlatas: reconstruindo conceitos e compromissos. In: BATTINI, Odária.; COLIN, Denise Arruda. (Org.) **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras; Curitiba: CIPEC, 2007.

COUTO, Berenice Rojas; RAICHELIS, Raquel; YASBEK, Maria Carmelita. A política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas et al. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

CUSTÓDIO, André Viana. Avanços e obstáculos à concretização das políticas sociais no Brasil. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (Orgs.). **Direitos Sociais & Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. Dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 618-688, jul./dez. 2013, ISSN: 1982-0496. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/505/377>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

LONARDONI, Eliana; GIMENES, Junia Garcia; SANTOS, Maria Lucia dos. O processo de afirmação da assistência social como política social. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 8, n. 2, jan./jun. 2006.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. O tempo do SUAS. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, ano XXVII, n. 87, set. 2006.

MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO, Cezar Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. As tendências da política de assistência social, o SUAS e a formação profissional. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____; _____. O Sistema Único de Assistência Social e a formação profissional. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, ano XXVII, n. 87, set. 2006.

MUNIZ, Egli. SUAS e os serviços socioassistenciais. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, v. 27, n. 88, p. 139-159, nov. 2006.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de direito: do Estado de direito liberal ao Estado social e democrático de direito**. Coimbra: Almedina, 2006.

PAGANINI, Juliana; VIEIRA, Reginaldo de Souza. A cidadania participativa no Sistema Único de Assistência Social. **Holos**, [s.l.], v. 8, p. 330-341, jan. 2016. ISSN 1807-1600. Disponível em: <<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/3687/1332>>. Acesso em: 11 jul. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.15628/holos.2015.3687>.

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

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SILVA, José Afonso. **Direito constitucional positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e práticas. In: BATTINI, Odaria; COLIN, Denise Arruda (Orgs.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras; Curitiba: CIPEC, 2007.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____ et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. São Paulo: Cortez, 1985.

_____. **Carta tema: assistência social no Brasil – 1983-1990**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

TAPAJÓS, Luziele. Gestão da informação no SUAS. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, ano XXVII, n. 87, set. 2006.

TRICHÊS, Janete; ZANELATTO, João Henrique. **História política de Criciúma no século XX**. Criciúma: Unesc, 2015.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na república participativa: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de Saúde**, 2013. 540 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

_____. **Partidos políticos brasileiros**: das origens ao princípio da autonomia político-partidária. Criciúma: Unesc, 2010.

YASBEK, Maria Carmelita. A assistência social na prática profissional: história e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, v. 27, n. 85, p. 123-132, mar. 2006.

Recebido em 18/07/2016

Aprovado em 20/03/2017

Received in 18/07/2016

Approved in 20/03/2017