

**ORGANIZADORES**

SIMONE APARECIDA ALBUQUERQUE  
KAROLINÉ AIRES FERREIRA OLIVINDO  
SANDRA MARA CAMPOS ALVES

# CONCURSO DE ARTIGOS JURÍDICOS

DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL



Ministério da Saúde

FIUCRUZ  
Fundação Oswaldo Cruz  
Brasília



Ministério do  
Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome





---

# CONCURSO DE ARTIGOS JURÍDICOS

---

DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL



Ministério da Saúde  
FIOCRUZ  
Fundação Oswaldo Cruz  
Brasília



Ministério do  
Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA



**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME**

# **Concurso de Artigos Jurídicos**

---

**Organizadores:**

Simone Aparecida Albuquerque

Karoline Aires Ferreira Olivindo

Sandra Mara Campos Alves



Ministério da Saúde

**FIOCRUZ**  
**Fundação Oswaldo Cruz**  
Brasília

Ministério do  
**Desenvolvimento Social**  
**e Combate à Fome**



Brasília, 2015

***Tereza Campello***

Ministra de Estado do Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome

***Denise Colin***

Secretária Nacional de Assistência Social

***Simone A. Albuquerque***

Diretora do Departamento de Gestão do SUAS

***Karoline Aires Ferreira Olivindo***

Coordenadora-Geral de Regulação da Gestão do SUAS

**Impresso em**

Produzido pela Secretaria Nacional de Assistência Social do  
Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome  
Edifício Ômega – SEPN 515 – Bloco B – 3º andar – Sala 360  
CEP 70770-502 – Brasília/DF  
Telefones: 0800 703 2003  
www.mds.gov.br

**Organização e Revisão:** Andréa Barbi e Jarbas Ricardo  
Almeida Cunha

**Projeto gráfico, capa e diagramação:** Lucas Fajarra

**Ficha catalográfica:**

C744c

Concurso de artigos jurídicos: direito e assistência social /  
[Organizado por] Simone Aparecida Albuquerque, Karoline Aires  
Ferreira Olivindo, Sandra Mara Campos Alves -- Brasília, DF:  
Fiocruz Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e  
Combate à Fome, 2015.  
488 p. -- (Série Direito e Assistência Social).

ISBN – 978-85-60700-83-7

1. Assistência Social. 2. Advogados. 3. Brasil. 4. Direitos  
Humanos. 5. Pobreza. 6. Poder Judiciário. 7. Políticas Públicas.  
8. Política Social. 9. Seguridade Social. 10. Sistema Único de  
Saúde. 11. Transtorno Autístico. I. Título.

CDD: 360



— SUMÁRIO —

<b>CAPÍTULO 1 – O DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO ÁREA DO CONHECIMENTO JURÍDICO</b>	13
QUEM SÃO OS DESAMPARADOS QUE NECESSITAM DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: OS LIMITES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO PODER JUDICIÁRIO NA DEFINIÇÃO DESTE CONCEITO FUNDAMENTAL <i>Luiz Antonio Ribeiro da Cruz</i>	15
ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO: ASPECTOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS <i>Larissa Mizutani</i>	35
O DIREITO FUNDAMENTAL À ASSISTÊNCIA SOCIAL <i>Carlos Gustavo Moimaz Marques</i>	53
O DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO OBJETO ESPECÍFICO DE CONHECIMENTO DA CIÊNCIA JURÍDICA <i>Marco Aurélio Serau Júnior</i>	63
O DIREITO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO ÁREA DO CONHECIMENTO JURÍDICO <i>Marcos José Nogueira de Souza Filho</i>	77
<b>CAPÍTULO 2 – O PAPEL DO ADVOGADO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)</b>	99
O PAPEL DO ADVOGADO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS): ALGUMAS REFLEXÕES CONTEMPORÂNEAS NECESSÁRIAS PARA SUA EFETIVAÇÃO <i>Ana Paula Pereira Flores</i>	101
O PAPEL DO ADVOGADO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS: ENTENDENDO A FUNÇÃO DO ADVOGADO QUE COMPÕE A EQUIPE DE REFERÊNCIA DOS EQUIPAMENTOS DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE <i>Nathália Angélica Holanda Carneiro</i>	125
A FUNÇÃO INOVADORA DO ADVOGADO NO ÂMBITO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUAS POSSIBILIDADES DIANTE DA GARANTIA DE DIREITO <i>Elaine Cristina Dias Spiguel e Beatriz Dias Pinaffi</i>	145

A UNIVERSALIDADE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS <b>Andressa Fracaro Cavalheiro, Maria Helena Pinheiro Renek e Carlos Luiz Strapazzon</b>	165
O ADVOGADO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL: MAIS QUE APENAS UM TÉCNICO DO SERVIÇO DE REFERÊNCIA <b>Luanda Miranda Mai</b>	187
A IMPORTÂNCIA DO ADVOGADO NO DESEMPENHO DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL <b>Rita Pedroso Cunha</b>	203
<b>CAPÍTULO 3 – ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO UNIVERSAL E SEU PAPEL NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS</b>	221
ADJUDICAÇÃO DE DIREITOS E ESCOLHAS POLITICAS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL: O STF E O CRITÉRIO DE RENDA DO BPC <b>Daniel Wei Liang Wang e Natália Pires de Vasconcelos</b>	223
O PROTAGONISMO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS <b>Janaína Rodrigues Pereira, Fernanda Rosa Macedo e Letícia Dias Cruvinel</b>	247
UM RETRATO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: O LONGO CAMINHO PERCORRIDO ATÉ O ALCANCE DE SUA ADEQUAÇÃO E EFICIÊNCIA <b>Carolina Scherer Bicca</b>	267
ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA GARANTIA AOS DIREITOS SOCIASSISTENCIAIS <b>Carine Buss</b>	291
O BENEFÍCIO ASSISTENCIAL ENQUANTO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA: UM OLHAR SOBRE O DIREITO FUNDAMENTAL À ASSISTÊNCIA SOCIAL <b>Daniela Vasconcellos Gomes e Mathias Felipe Gewehr</b>	313



DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO HUMANO AO DESENVOLVIMENTO DA POPULAÇÃO CARENTE BRASILEIRA <b>Jailton Macena de Araújo</b>	337
ASSISTÊNCIA SOCIAL: FILANTROPIA ESTATAL OU DIREITO FUNDAMENTAL? <b>Maria Denise A. Pereira Gonçalves</b>	363
O PAPEL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO COMBATE À POBREZA <b>Paloma Moraes Corrãa</b>	379
ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO UNIVERSAL E SEU PAPEL NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS <b>Rachel de Oliveira Lopes, Denyse Moreira Guedes e Liliana Lyra Jubilut</b>	399
ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO UNIVERSAL E SEU PAPEL NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: TENSÕES E CONTRADIÇÕES <b>Raoni Borges Barata Teixeira</b>	419
O PAPEL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO DO AUTISMO <b>Roberto Viana da Silva</b>	441
ATUAÇÃO DO ADVOGADO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS <b>Sandra Mara Likes e Mirele Cristine dos Santos</b>	455
LIBERDADE AOS DESAMPARADOS: A ASSISTÊNCIA SOCIAL E A RUPTURA DOS GRILHÕES DO DESCASO <b>Williana Ratsunne da Silva Shirasu</b>	475



# APRESENTAÇÃO

A construção do direito à assistência social ainda é recente no Brasil. A promulgação da Constituição Federal, em outubro de 1988, é o marco histórico deste processo. Pois, conferiu à assistência social a condição de política pública formando, juntamente com a saúde e a previdência social, o tripé da seguridade social. Desde então, o arcabouço legal vem sendo desenvolvido e aprimorado, reforçando a necessidade de reflexão crítica sobre a relação entre essas duas áreas do conhecimento humano.

Com o objetivo de incrementar a produção científica nesta área, em 2014, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em parceria com o Programa de Direito Sanitário da Fiocruz Brasília (Prodisa/Fiocruz) lançaram o 1º Concurso de Artigos Jurídicos, tendo como tema O DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL. Após as etapas previstas no Edital do certame, dos 34 artigos inscritos, 24 foram classificados. Sendo 5 artigos no Tema I: “O Direito à Assistência Social como área do conhecimento jurídico”; 6 artigos no Tema II: “O papel do advogado no Sistema Único de Assistência Social” (SUAS); e, 13 artigos no Tema III: “Assistência Social como direito universal e seu papel na efetivação dos direitos humanos”.

Nas páginas seguintes desta publicação, é possível encontrar o resultado de análises e observações de acadêmicos e operadores do Direito nas diversas instâncias de atuação. A discussão apresentada pelos autores dessa obra permeia os avanços propiciados pelos dispositivos constitucionais e pela legislação específica.

Por fim, a expectativa é que esta iniciativa conjunta possa contribuir para a abertura de novos espaços de discussão no campo do direito à assistência social, no fomento à produção crítica sobre o tema, dentro e fora do ambiente acadêmico, num processo de constante percepção e tradução dos espaços de participação social.

***Comissão Coordenadora do Concurso***

— CAPÍTULO —

# I

O DIREITO À ASSISTÊNCIA  
SOCIAL COMO ÁREA DO  
CONHECIMENTO JURÍDICO



# QUEM SÃO OS DESAMPARADOS QUE NECESSITAM DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: OS LIMITES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO PODER JUDICIÁRIO NA DEFINIÇÃO DESTE CONCEITO FUNDAMENTAL

*Luiz Antonio Ribeiro da Cruz*

**Resumo:** o conceito constitucional de “desamparado” é chave para compreensão da Assistência Social como área autônoma do conhecimento jurídico, pois é o que torna peculiar este direito em relação aos demais direitos sociais, como única prestação que depende de uma avaliação das condições dos demais integrantes da sociedade brasileira. Administração Pública e Poder Judiciário vem tentando defini-lo em sua atuação, mas sua ação deliberadamente isolada de potenciais beneficiários da prestação, assim como daqueles que podem vir a ser obrigados a contribuir para o seu financiamento traz o risco de agravar o problema, em vez de resolvê-lo.

**Palavras-chave:** Assistência Social; Administração Pública; Judicialização.

## **Introdução**

Quando comemoramos o 25º aniversário da promulgação da Constituição de 1988, o status da Assistência Social está consolidado nesta Carta, como um direito básico dos cidadãos brasileiros (artigo 6º, *caput*) e instrumento indispensável para seja atingido o objetivo fundamental de erradicar a pobreza, a marginalização e as desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, III), mas seu estudo como área autônoma do conhecimento jurídico ainda enfrenta dificuldades.

---

Acreditamos que estas dificuldades concentram-se, sobremaneira, na definição de quem são os “*desamparados*” (artigo 6º, *caput*) “*que dela precisam*” (artigo 203, *caput*) a que a Constituição refere-se como potenciais beneficiários da Assistência Social, especialmente em um momento de acelerada transformação social em nosso país.

Que prestações seriam devidas, em que momento, por quanto tempo, com qual objetivo, quem pagará por elas (GOSEPATH, 2013, p.11) - todos estes elementos são importantes para a delimitação da Assistência Social como área do conhecimento jurídico, mas estarão sempre vinculados à resposta desta primeira pergunta: a quem se destina a Assistência Social prevista na Constituição Brasileira?

Comparado à regulamentação constitucional de outros direitos sociais fundamentais, o direito à Assistência Social tem uma peculiaridade que o distingue em essência: trata-se do único direito que será concedido (ou não) a partir de uma comparação fática entre a situação de seu potencial beneficiário e o restante da sociedade (no caso, a brasileira) onde ele vive.

Entre eles, há, por exemplo, aqueles que se firmam a partir da pretensão individual e absoluta<sup>1</sup> do interessado, manifestada em momentos específicos da vida deste, antecedida ou não de alguma contraprestação sua ao Estado ou a pessoas jurídicas de direito privado fiscalizadas pelo Estado. Neste sentido, a pretensão ao exercício do direito à saúde tem como pressuposto fático uma situação individual de carência de alguma funcionalidade do corpo ou da mente, que leva o interessado a exigir do Estado, no momento da ocorrência da doença, o seu respectivo tratamento. Em grande medida, o mesmo raciocínio individualizado, absoluto e claramente ligado a um evento específico - ainda que de duração temporal variável (DIMOULIS; MARTINS, 2012, p. 86), aplica-se à educação, alimentação, moradia, trabalho, previdência social e proteção à maternidade e à infância.

Um segundo grupo de direitos sociais fundamentais é suprido pelo Estado de modo contínuo, indistinto e indivisível em prestações individuais a todos os integrantes da sociedade, ainda que com qualidade imensamente variável no tempo e no espaço. Neste rol incluímos a segurança e o lazer.

A Assistência Social não se encaixa perfeitamente em nenhum destes dois grupos. Embora a prestação a ser oferecida pelo Estado

---

<sup>1</sup> Expressão aqui tomada como antônima de “sujeita a comparações com outros indivíduos que integram a sociedade”.



---

possa ser individualizada, já no seu delineamento constitucional mínimo fica marcada a singularidade (pois nenhum outro direito social fundamental previsto no artigo 6º adianta qual será seu beneficiário) que seu deferimento estará intrinsecamente condicionado à identificação e delimitação de quem seja o “desamparado”, de quem “suas necessidades se tornam objeto de direitos, cuja satisfação se pode exigir do poder público” (REGO; PINZANI, 2013, p.75).

Temos que esta definição de “desamparado” para fins de prestação da Assistência Social somente pode ser concretizada em casos específicos por meio da comparação do potencial beneficiário com a situação dos demais integrantes da sociedade em que ele vive. Não há no texto da Constituição uma concepção objetiva de bem-estar (CHAVES, 2013, p. 5), ou, nem mesmo, uma definição prévia sobre os tipos (e, muito menos, a extensão) das carências dos desamparados que a sociedade brasileira deve buscar suprir (PINZANI, 2013, p. 134).

Ou seja, o texto constitucional que em relação a todos os demais direitos sociais parte sempre de um pressuposto de igualdade formal (GOSEPATH, 2013, p. 15)<sup>2</sup> entre os cidadãos brasileiros, quando trata da Assistência Social adota o critério de defini-la como direito associado apenas àqueles que materialmente (CHAVES, 2013, p. 42) integram o extrato menos favorecido da sociedade, e, por isso, devem ser socorridos.

Por conta disso, delimitar quem seja o potencial beneficiário da Assistência Social no direito brasileiro, ou seja, quem está “*desamparado*” e “*dela necessita*” em nossa sociedade, equivale a reconhecer o que torna peculiar este direito específico em relação aos demais direitos sociais. E assim também, a fixar seus limites como área do conhecimento jurídico, pois este é o conceito básico da disciplina segundo o texto constitucional, a partir do qual todos os demais serão construídos, como vimos no primeiro item de nosso trabalho.

Esta tarefa foi assumida, em um primeiro momento, pela Administração Pública, que assumiu a tarefa tanto de definir quem precisa da prestação quanto quem paga para financiá-la. Em um contexto

---

2 O SUS (Sistema Único de Saúde), por exemplo, está potencialmente aberto a atender (e efetivamente atende) brasileiro de todas as classes sociais. Escolas públicas brasileiras não impõem um limite de renda (própria ou dos pais) aos interessados em nelas estudar. E assim percebemos, igualmente, em relação a todos os demais direitos sociais do artigo 6º da Constituição, com a clara exceção da Assistência Social.

---

mais recente, a Administração Pública tem “dividido” forçosamente esta responsabilidade com o Poder Judiciário, apresentando-se a questão da judicialização da Assistência Social em um contexto mais amplo da judicialização da política em geral.

Procuraremos demonstrar que nenhuma das soluções postas na estrutura institucional atual resolve adequadamente a questão, sendo urgente o desenvolvimento de alternativas práticas, a partir de uma renovada base teórica.

## **1. A Administração Pública e a definição do beneficiário da Assistência Social**

A Constituição de 1988 é inovadora em relação às suas predecessoras quando reconhece a Assistência Social como um direito social autônomo concedido aos “desamparados” (artigo 6º. *Caput*), com o objetivo (artigo 203, *caput*) de protegê-los em uma série de situações, que, a bem dizer, podem vir a cobrir todo o espectro de sua vida, do seu nascimento e infância à velhice, em qualquer momento que este desamparo possa se dar, especialmente em razão de problemas de saúde ou de desemprego (incisos do artigo 203).

Para encontrarmos a Assistência Social em suas antecessoras imediatas, a Constituição de 1967 (BRASIL, 1967), a Constituição de 1946 (BRASIL, 1946) e a Constituição de 1937 (BRASIL, 1937), é preciso que sejamos extremamente benevolentes na leitura de artigos que tratam precipuamente da organização da família<sup>3</sup>. Já a Constituição de 1934 (BRASIL, 1934), por seu artigo 5º, XIX, “c”, remete o assunto à competência legislativa ordinária da União, enquanto as Cartas de 1891 (BRASIL, 1891) e 1824 (BRASIL, 1824) sequer tocam no assunto.

A positivação detalhada do tema na Constituição de 1988 teve o grande mérito de deixar claro que a Assistência Social não é um favor estatal, ou muito menos uma questão de filantropia (CHAVES, 2013, p. 1), mas sim um conjunto de pressupostos normativos destinados a resgatar de uma realidade de abusos cotidianos e práticas desalentadoras (CHAVES, 2013, p. 3) estes desamparados que dela necessitam.

---

3 Respectivamente nos artigos 175, §4º (BRASIL, 1969), 164 (BRASIL, 1946) e 127, terceira linha (BRASIL, 1937)

---

Contudo, por si este conjunto normativo é insuficiente para concretização da Assistência social como um direito fundamental, precisando ser desenvolvido por meio de uma atuação estatal, inicialmente da Administração Pública, que o reconheça como tal e o implante legitimamente na sociedade brasileira, unindo normatividade e vida prática (CHAVES, 2013, p.134):

Em síntese: O Estado é necessário como poder de organização e sanção e de execução, porque os direitos têm que ser implantados, porque a comunidade de direito necessita de uma jurisdição organizada e de uma força para estabilizar a identidade, e porque a formação da vontade política cria programas que têm que ser implementados. (HABERMAS, 2003, v.1 p.171)

No cumprimento desta obrigação de procurar quem seja o “*desamparado*”, a facticidade fornece como única ponto de partida que, em uma economia capitalista, muitos cidadãos sofrerão com a falta de acesso razoável a certos recursos (WHITE, 2000, p. 511). A partir daí, a Administração Pública sente-se à vontade para fixar por si mesma, com fundamento na teoria mais tradicional do direito e da política, os parâmetros da política assistencial, conseqüente ao mandato popular que seus ocupantes receberam em eleições, e que entende como concordância expressa da população com suas políticas (HABERMAS, 2004, p. 283).

Tal argumento poderia ser criticado sob o fundamento de que, entre o texto constitucional e a atividade administrativa mediaria ainda a competência legislativa ordinária do Congresso Nacional, caixa de ressonância dos anseios da sociedade brasileira. No entanto, é difícil ignorar em nosso país não só o completo domínio da Administração Pública sobre a agenda legislativa, bem como sua intensa tendência à autorregulamentação, em especial sob o fundamento de que seja ela a detentora exclusiva do aparato composto pelo conhecimento técnico necessário à implantação do projeto social, assim como de seu prospectivo impacto econômico (HABERMAS, 2004, p. 278).

Desveladas as premissas acima, sobe ao primeiro plano que a Administração Pública, sobre a definição do desamparado a ser beneficiado pela Assistência Social que emprega, tem como único *feedback* o sufrágio popular periódico, e que, neste sufrágio, esta definição será avaliada em conjunto com todas outras ações pertinentes ao amplo espectro de assuntos cuja execução lhe é delegada pelas normas nacionais. Assim, equivalerá o total

---

de votos ao grau de aprovação não especificamente da definição beneficiário da Assistência Social com que ela trabalha, mas sim de todo o conjunto de práticas dos atuais detentores do poder (HABERMAS, 2004, p.283).

Entendemos que esta é uma leitura de nosso ordenamento jurídico que nada tem, em princípio, de inconstitucional, ilegal ou mesmo ilegítimo, sendo mesmo o estado da arte de uma sociedade liberal (HABERMAS, 2004, p. 277), mais comumente chamada de socialdemocracia: democracia representativa, economia de mercado e sociedade civil livre (UNGER, 2004, p. 51), emoldurada por uma estrutura jurídica que atribui primazia à Administração Pública na fixação dos direitos (especialmente os sociais), garantindo-os, mas, ao mesmo tempo, tutelando-os (HABERMAS, 2004, p. 299).

Nossa crítica é de outra ordem: permitir que a Administração Pública, de modo solipsista e dogmático, distinga “*amparados*” e “*desamparados*” na sociedade brasileira, além de nada explicar sobre este conceito constitucional fundamental, leva a uma situação fática de permanente questionamento dos verdadeiros objetivos do aparelho burocrático-estatal nesta ação (CHAVES, 2013, p. 53), questionamento que se dá tanto na ponta da sociedade brasileira que potencialmente receberia a Assistência Social quanto naquela que não a recebe e, muitas vezes, contribui para o seu financiamento.

À falta de sua participação na definição do conceito, em ambos os grupos restará sempre a dúvida sobre a possível predominância de um caráter assistencialista<sup>4</sup> e paternalista na ação da Administração Pública, com o objetivo de transformar o “*desamparado*” em um potencial devedor político seu (CHAVES, 2013, p. 115). Este, por não compreender porque a ação estatal lhe é devida, pode imaginar que talvez ela seja imerecida ou decorrente da mera caridade (REGO; PINZANI, 2013, p. 121). E quem a financia - ou, pelo menos, não a recebe, por somente enxergar nela um gasto público perene (CHAVES, 2013, p. 129), destinado a perpetuar uma clientela política cativa em favor do ocupante atual do Poder, sem promover nenhum tipo de modificação efetiva da realidade.

Exemplo claro disso são os persistentes questionamentos ao programa “Bolsa-Família” (MOURA, 2007; CASTRO; WALTER; SANTANA; STEPHANOU, 2009) por parte de expressivos setores da sociedade brasileira, tanto à esquerda quanto à direita do espectro político nacional, a indagar sobre os verdadeiros objetivos da Administração Pública Federal

---

4 No sentido pejorativo que esta palavra recebe, muitas vezes, no debate político-jurídico brasileiro.

---

na prestação deste tipo de Assistência Social, bem como sobre a suposta gratidão política dos seus beneficiários aos atuais detentores do poder central no Brasil. Da parte de quem o recebe, fica o permanente temor de que o benefício venha a ser subitamente interrompido (MEGA, 2008) por um ato unilateral da Administração Pública, sentimento empiricamente comprovado de modo dramático pela corrida de milhares de beneficiários aos bancos havida entre 18 e 19 de maio deste ano de 2013, quando se espalhou pelo Brasil boato neste sentido.

## **2. A tentação de judicializar o problema**

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) traz em seu texto a marca do debate político da época, entre o liberalismo político e o intervencionismo estatal (SILVA, 2001, p. 135). Em relação aos direitos sociais, o compromisso alcançado entre essas correntes logrou levá-los a um lugar privilegiado do texto constitucional, mas sob o entendimento inicial de que as normas que os veiculavam seriam meramente programáticas, pelas quais, em vez de se regular direta e imediatamente sua implementação, ser-lhes-iam traçados meramente os princípios a serem cumpridos em programas destinados à realização dos fins sociais do Estado (SILVA, 2001, p. 138).

Mesmo juristas nitidamente à esquerda em nosso espectro político (BONAVIDES, 1996, p. 219) reconhecem a ocorrência desta realidade contemporânea à promulgação da Carta, afirmando ter sido este o único meio possível de se incluir na novel Constituição os direitos fundamentais sociais: entre eles, o direito à Assistência Social, que, como se viu acima, pela primeira vez constou de um documento constitucional brasileiro como um direito social autônomo em relação a qualquer outro.

Cinco anos após a promulgação da Constituição (BRASIL, 1988), foi sancionada a Lei 8.742 (BRASIL, 1993), também conhecida por Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que até hoje é a principal norma a organizar e detalhar as ações voltadas para esta área no Brasil, regulamentando os artigos 6º e 203 da Carta, já anteriormente mencionados neste trabalho.

A LOAS veio tratar da definição de esferas de atuação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios na prestação da Assistência Social, do delineamento de órgãos responsáveis pela gestão dos programas assistenciais, assim como da definição de suas possíveis fontes de financiamento. Além disso, no que nos interessa precipuamente em nosso

---

trabalho, a LOAS regulamentou também o único benefício assistencial especificamente previsto no artigo 203 da Constituição, mais precisamente em seu inciso V, de redação seguinte:

203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

(...)

V – a garantia de um salário mínimo 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. (BRASIL, 1988)

Não obstante trate-se de um benefício destinado a grupos sociais específicos (*idosos e portadores de deficiências*), entendemos que a parte final do dispositivo (... *que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família...*) pode fornecer elementos importantes para determinar mais amplamente quem seja ou não o “*desamparado*” mencionado no artigo 6º da Carta. E assim, delimitar o conjunto completo dos potenciais beneficiários da Assistência Social, conceito que reputamos central para a sua fixação como área autônoma do conhecimento jurídico.

Ao exercer sua competência legislativa ordinária, o Congresso Nacional fixou no artigo 20, §3º da lei que “considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.”<sup>5</sup> (BRASIL, 1993)

O critério do texto é seco e de um rigor matemático: os integrantes de família do potencial beneficiário são contados, soma-se a renda de todos eles e divide-se a mesma pelo número de familiares apurados – o resultado deve ser inferior a 1/4 de salário-mínimo *per capita*, não podendo sequer igualar este valor.

A contestação deste critério junto ao Poder Judiciário, especialmente junto ao Supremo Tribunal Federal, surge quase simultaneamente à sua entrada em vigor, em 07 de dezembro de 1993.

---

5 Este dispositivo teve sua redação alterada pela Lei 12.435 (BRASIL, 2011) apenas para substituir a expressão “pessoa portadora de deficiência” para “pessoa com deficiência”. Todo o restante, principalmente o critério econômico de seleção do beneficiário, foi mantido.

---

Em 24 de fevereiro de 1995, ou seja, apenas um ano e dois meses depois, o Procurador Geral da República ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1232 questionando a limitação posta pela legislação ordinária. Segundo o relatório do julgamento<sup>6</sup> (BRASIL, 1998), o Procurador-Geral da República defende o raciocínio que esta limitação seria impossível, e que as expressões “*a quem dela necessitar*” e “*comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida pela família*” deveriam ser sempre investigadas pela Administração Pública em cada caso específico. Em pedido sucessivo, argumenta que a limitação da Lei 8.742/93 seria, no máximo, uma presunção *jure et de jure* de miserabilidade.

O Supremo Tribunal Federal julgou a ADI em 27 de agosto de 1998 (BRASIL, 1998), ocasião em que, por maioria, julgou totalmente improcedente o pedido da Procuradoria-Geral da República, rejeitando inclusive proposta do relator de acatamento do pedido sucessivo do proponente.

A situação sofreu uma reviravolta completa com o julgamento, pelo próprio Supremo Tribunal Federal, da Reclamação 4.374 (BRASIL, 2013) proposta pelo Instituto Nacional do Seguro Social para impugnar junto àquela Corte suposto descumprimento da decisão da ADI 1232 (BRASIL, 1998) pela Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais de Pernambuco.

No julgamento, novamente por maioria, o próprio STF admite que está reinterpretando sua decisão anterior à vista de novas leis editadas posteriormente a ele, e que teriam “estabelecido critérios mais elásticos para concessão de benefícios assistenciais”, levando o dispositivo questionado a um “processo de inconstitucionalização”, na expressão literal do relator do processo, Ministro Gilmar Mendes.

Não obstante a premissa declarada, a decisão final não remete a estas leis para fixação do critério, sendo apenas declarada a inconstitucionalidade do disposto no artigo 20, §3º, sem, contudo, considerá-lo nulo. Embora o voto do Ministro Relator sugira critérios e parâmetros para definição da miserabilidade para o fim de concessão deste benefício, os votos transcritos dos demais Ministros não nos permitem concluir que eles aderiram a tais parâmetros, e, muito menos, que eles passaram a integrar a decisão com força vinculante.

---

6 A petição inicial da Procuradoria-Geral da República não se encontra disponibilizada na página do Supremo Tribunal Federal na internet.

---

Neste ensejo, forçoso reconhecemos que o Poder Judiciário, por seu órgão de cúpula, mudou sua interpretação da lei estabelecida 15 anos antes, sem que a Constituição houvesse se alterado neste ponto (HESSE, 2009, p. 151), para dizer que a norma perdera sua constitucionalidade neste interregno. Mas, neste proceder, absteve-se de mesmo sequer delinear quem seria o potencial beneficiário da Assistência Social, a “*dela necessitar*”, remetendo a decisão a uma avaliação das condições no caso concreto.

Em outros termos, o Poder Judiciário invalidou o critério objetivo obtido pela Administração Pública junto à competência legislativa ordinária do Congresso Nacional - que, mal ou bem, fixava um grau de carência a ser suprido, e o substituiu pela indeterminação da interpretação subjetiva (TEIXEIRA; CHAVES, 2011, p. 107) do agente público que examinará o caso. E, certamente numa etapa subsequente (diríamos que em todos os casos de indeferimento administrativo do pedido), do próprio Poder Judiciário, atribuindo-se papel central em mais esta questão da sociedade brasileira.

Há alguns anos temos recebido impressionante quantidade de processos, em sua maioria recursos e reclamações, cujo tema principal é a concessão judicial do benefício assistencial previsto no art. 203, inciso V da Constituição de 1988. Uma difícil questão constitucional, **quem vem sendo resolvida pela atuação corajosa da magistratura de primeira instância, na tentativa de remediar um gravíssimo problema social que se notabiliza como soma de injustiças, decorrente de uma desencontrada relação entre a letra objetiva da lei e a vontade da Constituição.**

O exame dos diversos casos revela um comportamento judicial peculiar, porém muito comum. A análise histórica dos modos de raciocínio judiciário demonstra que **os juizes, quando se deparam com uma situação de incompatibilidade entre o que prescreve a lei e o que se lhes apresenta como a solução mais justa para o caso, não tergiversa na procura das melhores técnicas hermenêuticas para reconstruir os sentidos possíveis do texto legal e viabilizar a adoção da justa solução.** (BRASIL, 2013) (negritos nossos)

O trecho destacado indica que, do ponto de vista do próprio Poder Judiciário, sua atuação é quase sempre positiva, destinada a promover “uma original forma de acesso aos direitos fundamentais com a busca de



---

efetivação plena desses com a prestação jurisdicional já despregada de um caráter estritamente legalista e pontuada por uma atuação que objetiva a redução das desigualdades” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA et al, 2010, p.9).

Em outros termos, o Poder Judiciário enxerga-se, aqui, aplicando uma interpretação superior da Constituição - por moralmente enriquecida - àquela praticada pelos demais poderes estatais, que se ocupariam unicamente de um direito ordinário, fruto de comezinhos acordos de interesses cotidianos (MAUS, 2010, p. 19).

Aforça hierárquica e a simplicidade argumentativa destes fundamentos que embasa o precedente do Supremo Tribunal Federal, cujo ponto de partida é a agradável ideia (BARCELOS, 2010, P. 803) de que a Corte simplesmente está cumprindo uma obrigação constitucional (VENTURA et al, 2010, p. 78), dá suporte a uma crença cada vez mais insistente entre potenciais interessados na concessão do benefício, acadêmicos, advogados, e, principalmente, juízes de instâncias inferiores, que todos estarão mais bem protegidos se o Poder Judiciário tiver a última e amplamente benigna palavra sobre a definição de quem necessita da Assistência Social no Brasil.

Em nosso entender, Poder Judiciário, Administração Pública e mesmo a sociedade brasileira voltam a trilhar o caminho que resultou na ampla judicialização do direito à saúde. E que certamente padecerá dos seus mesmos problemas.

O mais evidente deles é que, sem a participação dos interessados, os *“amparados”* e *“desamparados”* a que nos referimos no item anterior de nosso trabalho, sob o aspecto formal pouco difere uma decisão tomada pela Administração Pública ou pelo Poder Judiciário: ambas serão a expressão de diferentes racionalismos solipsistas, que atribuem a última palavra a uma autoridade burocrática (CHAVES, 2013, p. 45; 61), estabelecendo com os cidadãos uma relação de clientela (SOUZA NETO, 2010, p. 524).

Não percebemos uma diferença relevante, para fins de delimitação de nosso objeto de estudo, que seja em Direito, e não em Economia ou Ciências Sociais, a expertise da autoridade que decide sem a participação dos concernidos ao problema (especialmente potenciais beneficiários e potenciais pagadores do benefício) qual é o limite da miserabilidade no Brasil, pois não compartilhamos da leitura dirigente da Constituição dada pelo STF, que sugere que uma elite judiciária seja capaz de resolver todos os problemas sociais concretos a partir da interpretação da Constituição (CHAVES, 2013, p, 70).

---

Em sentido exatamente contrário, acreditamos que este raciocínio de que o juiz possa ter uma racionalidade superior aos demais agentes com atuação social (CHAVES, 2013, p. 158) não tem nenhuma comprovação empírica - firmando-nos, principalmente, no exemplo da aparentemente insolúvel judicialização da saúde, servindo apenas para provocar

[...] um alargamento insustentável da força normativa diretiva de normas constitucionais a situações carecedoras de regulamentação legislativa, o que acaba se voltando sobre a crença do poder do Estado. (CHAVES, 2013, p. 73)

Ainda, considerando-se a formação intelectual e econômica praticamente homogênea entre os juízes – bacharéis em Direito oriundos e integrantes da classe média (SOUZA, 2011, p. 404), bem como a desnecessidade deste grupo de se submeter a qualquer sufrágio popular como fonte de sua legitimação<sup>7</sup>, não é irreal pensarmos que a definição judicializada da necessidade da Assistência Social poderá ser grandemente contaminada pelo “abismo da empatia” a que se refere Shapiro (2003, p. 133): a distância entre o agente judicial definidor da linha comparativa de desamparo social no Brasil e o restante da sociedade é tamanha, que ele não consegue superar a visão de que o mundo seja mais do que uma versão alargada de seu grupo de referência (SHAPIRO, 120, 2003) e, simplesmente, não divisa o que é mera preferência subjetiva ou impulso do interessado na Assistência Social daquilo que importa em uma carência a ser suprida, a custo do esforço de toda sociedade (CHAVES, 2013, p. 133;136).

O risco de excessos, para mais (em detrimento de quem financia a Assistência Social) ou para menos (em detrimento do possível beneficiário da Assistência Social), é gigantesco, ante a pretensão de tratar o tema como algo que ele não é: um tema técnico em sentido estrito, meramente decorrente de uma interpretação correta da norma constitucional (DIMOULIS; MARTINS, 2012, p. 4), que não teria ocorrido até agora por falta de virtuosismo dos agentes políticos envolvidos na questão (CHAVES, 2013, p. 136).

---

<sup>7</sup> Fonte de legitimidade genericamente invocada pela Administração Pública para agir sozinha, como visto no item anterior do trabalho.

---

## Conclusões

Apresentados nossos reparos ao aparelhamento burocrático-estatal (administrativo ou judiciário) da interpretação das normas constitucionais (artigo 6º e 203, *caput* e inc. V) que tomamos como matrizes de nossos estudos, gostaríamos de acrescentar que consideramos ser possível ultrapassar este impasse, desde que vencido o que Unger chama de “fetichismo institucional” (UNGER, 2004, p. 17): o apego às razões e formatos jurídicos que hoje, contingencialmente (HABERMAS, 2003 v.1, p. 145), são relevantes, como se eternos e insubstituíveis fossem.

O primeiro passo é, insistimos, reconhecer que as definições procuradas nem têm uma simples resposta tecnicamente neutra (SCHIMIDTZ, 2009, p. 9), nem são transcendentais (RAWLS, 2000, p. 33), pontos de partida de Administração Pública e Poder Judiciário, respectivamente, e que procuramos demonstrar como origem de seus equívocos no trato da questão. Uma definição de quem deva ser amparado pela Assistência Social implicará, de modo necessário, em redistribuição não só de recursos financeiros retirados da sociedade, como também -especialmente se bem-sucedida - de poder político, com conseqüente alteração do reconhecimento intersubjetivo entre os cidadãos brasileiros, movimentações a que as pessoas nunca são indiferentes (RAWLS, 1997, p. 5), e que são problemas políticos centrais em uma democracia (CHAVES, 2013, p. 137).

Acreditamos, pois, os dispositivos legais em exame encontram-se “insaturados”, e precisam ser configurados e interpretados na regulação legítima da convivência (HABERMAS, 2003, v.1, p. 162), voltada para o reconhecimento simultâneo do progresso prático da sociedade brasileira e das exigências de emancipação dos indivíduos empobrecidos em relação a esta sociedade (CHAVES, 2013, p. 142).

É confortável imaginarmo-nos como uma sociedade com conceitos materiais mínimos de justiça estabelecidos consensualmente, que acredita que desigualdades imerecidas e extremas que atingem os “*desamparados*” merecem reparações, pois prejudicam a todos, devendo ser reparadas sem trazer risco excessivo à sua fração “*amparada*” (RAWLS, 1997, p. 90;107;122).

Com isso, cria-se a falsa impressão de que conhecemos nossos problemas sociais e que o que falta é apenas uma “gerência” eficiente – a crença fundamental de toda visão tecnocrática do mundo – quando, na verdade, sequer se sabe do que se está falando. (SOUZA, 2011, p. 17)

---

Admitirmos que estes consensos benevolentes não traduzam nenhum sentido material de justiça específico (DANIELS, 2008, p. 25), a ponto de ser automática e meramente cumprido por aparelhos burocrático-estatais, é reconhecer que precisamos voltar a discutir onde se localiza a linha que separa aqueles que se beneficiarão da Assistência Social daqueles que por ela pagarão e também daqueles a que ela será relativamente indiferente. E isto pode, em um primeiro momento, ser desagradável, e até mesmo assustador para nossa autoimagem como país (SOUZA, 2011, P. 39).

No entanto, temos que essa crítica é fundamental, não só para definição da Assistência Social como área autônoma do conhecimento jurídico, mas também para tentarmos desarmar, ou, pelo menos, reduzir em muito a intensidade do grave conflito que se prenuncia, entre os “amparados” e “desamparados” de nossa sociedade a que tantas vezes nos referimos, que, mais e mais tendem a reivindicar com exclusividade a legitimidade de suas pretensões em conflito, com base em argumentos morais (HABERMAS, 2004, p. 297), deteriorando progressivamente o respeito de uns pelos outros, e de todos pelo aparelho burocrático-estatal (REGO; PINZANI, 2013, p. 227).

O desafio é criarmos novas instituições, mais públicas e menos estatais, que afastem da questão a permanente sombra do paternalismo, e permitam uma participação maior dos próprios interessados na definição desta política fração da política, assim como de sua consequente formulação como conhecimento jurídico. De modo que assim cheguemos a instituições que, como nos sugere Chaves (2013, p. 21; 61) consigam acomodar sujeitos que procuram ininterruptamente ampliar sua autonomia pessoal e a extensão dos direitos que lhes são intersubjetivamente garantidos, a partir de uma fundamentação pública que não dispense os fundamentos técnicos, mas que consiga ultrapassá-los.

---

## Referências

BARCELLOS, Ana Paula de. O direito a prestações de saúde: complexidade, mínimo existencial e o valor das abordagens coletiva e abstrata. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Org.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1996.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 24 de fevereiro de 1891. **Diário Oficial**. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm)>. Acesso em 11 nov. 2013.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 16 de julho de 1934. **Diário Oficial**. Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm)>. Acesso em 11 nov. 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial**. Brasília, 24 jan. 1967. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2013.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial**. Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2013.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil: outorgada em 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial**. Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2013.

---

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil: outorgada em 25 de março de 1824. **Coleção de Leis do Império do Brasil de 1824**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2013.

BRASIL. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, 08 dez. 1993. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/8742.htm)>. Acesso em 11 nov. 2013.

BRASIL. Lei 12.435, de 06 de julho de 2011. Altera a Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**. Brasília, 07 jul. 2011. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm)>. Acesso em 11 nov. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1232/DF**. Requerente: Procurador Geral da República. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Relator para o acórdão: Ministro Nelson Jobim. Brasília, julgamento do pleno de 27 de agosto de 1998. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385451>>. Acesso em: 11 nov. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 4374/PE**. Reclamante: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, julgamento do pleno de 18 de abril de 2013. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4439489>>. Acesso em: 11 nov. 2013.

CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de; WALTER, Maria Inez Machado Telles; SANTANA, Cora Maria Bender de; STEPHANOU, Michelle Conceição. Percepções sobre o Programa Bolsa Família na Sociedade Brasileira. **Opinião Pública**. Campinas, vol.15, n. 2, 2009. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762009000200003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762009000200003&script=sci_arttext)>. Acesso em 06 Nov. 2013

CHAVES, Vítor Pinto. **O Direito à Assistência Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

DANIELS, Norman. **Just Health: meeting health needs fairly**. New York: Cambridge University Press, 2008.

---

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direito Fundamentais**. 4. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

GOSEPATH, Stefan. Em defesa da sociedade redistributiva. IN: PINZANI, Alessandro; TONETTO, Milene Consenso. **Teoria Crítica e Justiça Social**. Florianópolis: Nefipo, 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 2 v.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HESSE, Konrad. Limites da mutação constitucional. In: HESSE, Konrad. **Temas fundamentais do direito constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

MAUS, Ingeborg. **O judiciário como superego da sociedade**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

MEGA, Luciano Farias. **Mudanças causadas pelo programa de transferência direta de renda, Bolsa-Família, aos beneficiários de Santa Vitória do Palmar-RS**. Orientadora: Helenara Silveira Fagundes. 2008, 90 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade Católica de Pelotas. Pelotas, 2008. Disponível em <[http://antares.ucpel.tche.br/mps/dissertacoes/Mestrado/2008/Dissertacao\\_Luciano\\_Mega.pdf](http://antares.ucpel.tche.br/mps/dissertacoes/Mestrado/2008/Dissertacao_Luciano_Mega.pdf)> Acesso em 06 nov. 2013.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA; UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS; CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS - AMÉRICA LATINA; OBSERVATÓRIO DA JUSTIÇA BRASILEIRA. **Observatório do direito à saúde: democracia, separação de poderes e o papel do judiciário brasileiro para eficácia e efetividade do direito à saúde**. Porto Alegre, 2010. Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/55840730/Relatorio-Observatorio-do-Direito-a-Saude-Democracia-Separacao-de-Poderes-e-o-Papel-do-Judiciario-Brasileiro-para-a-Eficacia-e-Efetividade-do-Direito>>. Acesso em: 13 ago. 2012.

MOURA, Paulo Gabriel Martins de. Bolsa Família: projeto social ou marketing político?. **Revista Katálisis**. Florianópolis, v. 10, n.1, jan./jun. 2007. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802007000100013&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802007000100013&script=sci_arttext)>. Acesso em 06 Nov. 2013.

---

PINZANI, Alessandro. Justiça Social e Carências. IN: PINZANI, Alessandro; TONETTO, Milene Consenso. **Teoria Crítica e Justiça Social**. Florianópolis: Nefipo, 2013.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. 2. ed. São Paulo: Editora Ática, 2000.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REGO, Walkíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

SHAPIRO, Ian. **The State of Democratic Theory**. Princeton, Estados Unidos da América: Princeton University Press, 2003.

SCHMIDTZ, David. **Os Elementos da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2001.

SOUZA, Jessé. **A Ralé Brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A justiciabilidade dos direitos sociais: críticas e parâmetros. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (orgs.). **Direitos sociais: Fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

TEIXEIRA, Carlos Sávio Gomes; CHAVES, Vítor Pinto. Transformação Estrutural e Direito Constitucional. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 257, p. 91-109, 2011.

UNGER, Roberto Mangabeira. **O direito e o futuro da democracia**. São Paulo: Editora Boitempo, 2004.







# ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO: ASPECTOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS

*Larissa Mizutani*

**Resumo:** a assistência social consolidou sua natureza jurídica ao ser reconhecida como direito. Esse reconhecimento deu-se tanto em âmbito nacional, pela Constituição Federal de 1988, e em âmbito internacional, como direito humano. Para além de uma política pública, a assistência social como direito aponta para o dever de o Estado responder às demandas do cidadão, na relação jurídica que se estabelece entre eles. Com isso, afirma-se a relevância de o Estado assumir a responsabilidade de prestar as condições mínimas de existência digna, em cumprimento aos ditames constitucionais e às diretrizes internacionais.

**Palavras-chave:** Assistência Social; Direito Fundamental; Direitos Humanos; Mínimo Existencial.

**Abstract:** social assistance has cemented its legal nature when recognized by law as a right. This recognition took place both at the national level by the Federal Constitution of 1988 and internationally, as a human right. In addition to public policy, social assistance such as right points to the duty of the State to respond to the demands of citizens, due to the legal relationship established between them. Thus, we affirm the relevance of the State to assume responsibility for providing the minimum conditions of dignified existence in fulfillment of constitutional precepts and international guidelines.

**Key-words:** Social Assistance; Fundamental Right; Human Rights; Existential Minimum

---

## **Introdução**

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a assistência social transita do assistencialismo clientelista para o campo dos direitos sociais constitucionalmente reconhecidos. Esse movimento se deu não somente pela organização progressiva dos mecanismos de assistência social do Brasil, mas também pelo ambiente jurídico internacional que reconhecia a necessidade de proteger a pessoa humana, sem prévia contribuição, em situação de pobreza, vulnerabilidade ou casos de exclusão social. O aspecto social dos direitos humanos passa, especialmente, pela proteção do indivíduo a partir da colaboração solidária de uma comunidade.

A assistência social como direito consolida, pois, o entendimento a ser atribuído no contexto nacional e mundial. Os meios de assistência social deixam de ser pontuais, desarticulados ou voluntários, mas exigíveis por quem deles precisa em razão de um direito reconhecidamente humano e constitucionalmente estabelecido. Por essa razão, o Estado possui o dever de cumprir a norma constitucional e observar os compromissos internacionalmente assumidos; o indivíduo, por seu turno, torna-se sujeito de direito e, com isso, detentor do poder de reivindicar o fiel cumprimento dessa norma.

Essa mudança de perspectiva sobre a assistência social desencadeia uma série de obrigações para o Estado, como o constante e progressivo aprimoramento dos mecanismos institucionais que assegurem tal direito subjetivo, bem como o dever nos âmbitos legislativo, judicial e administrativo ao considerar a norma constitucional como fundamental para a tomada de suas decisões. Ainda, insere o Brasil em um contexto internacional onde não deve haver barreiras e fronteiras para a assistência social do ser humano, atribuindo-lhe a responsabilidade, como nação soberana, a respeitar a dimensão universal desse direito social.

### **1. A assistência social como direito**

Diferentemente dos direitos chamados de primeira geração ou dimensão, que se relacionam com a liberdade e a atuação negativa do Estado (ou seja, a não intervenção nas liberdades da pessoa humana), o direito à assistência social caracteriza-se como direito de segunda dimensão

---

e insere-se no campo dos direitos sociais, em que a atuação do Estado é positiva, isto é, deve haver atuação do Estado para promover o direito<sup>1</sup>.

Se válida a classificação acima, é possível observar que a atuação do Estado transita entre a não intervenção e a necessária atuação. No caso da assistência social, verifica-se que as demandas sociais pelo mínimo necessário à sobrevivência do ser humano ultrapassa a atuação pontual de agentes privados, com o risco de parcela das pessoas estarem descobertas dessa atuação voluntária. Ao elevar a assistência social a direito, altera-se a relação entre o Estado e a sociedade e Estado e indivíduo, havendo a obrigação, e não a voluntariedade, em atender a todos que necessitem da assistência social.

Norberto BOBBIO (1992, p. 68) observa que houve uma multiplicação dos direitos de três modos: o primeiro, pelo aumento da quantidade de bens a serem tutelados; o segundo, em função da extensão da titularidade de alguns direitos; e, por fim, por considerar o homem não mais como ser genérico, mas reconhecê-lo em sua especificidade e concretude.

O direito é de um sujeito concreto sobre algum objeto tutelado, dentro de um contexto social determinado. A assistência social é, portanto, direito da pessoa que dela necessita pela tutela de sua existência digna, conforme o que se entenda por existência digna a partir dos parâmetros nacionais e das diretrizes internacionais. Douglas MENDOSA (2012, p. 54) explica:

Colocar a “questão da assistência” na sociedade brasileira implica considerar a extrema desigualdade socioeconômica da população, as características de nosso capitalismo “periférico” e a assimetria de poder entre os diferentes grupos sociais e econômicos. Essa assimetria impõe à população em situação de desvantagem o uso de canais e de intermediações de toda sorte para buscar os recursos que necessita. Uma das intermediações mais comuns no acesso dos bens e recursos

---

1 O agrupamento de direitos e sua divisão em gerações ou dimensões são instrumentos de análise utilizados, dentre outros, pelo constitucionalista Paulo BONAVIDES (2004, p. 562-572) que, em uma perspectiva histórica, percebeu que direitos fundamentais de natureza diversa eram demandados de acordo com as épocas mais ou menos determináveis, associadas ao lema da Revolução Francesa (liberdade – primeira dimensão; igualdade – segunda dimensão; e fraternidade – terceira dimensão), conforme as reivindicações reconhecidas pelo sistema jurídico normativo. O termo “dimensão” é, hoje, preferido a “geração”, com o intuito de esclarecer que uma geração não é substituída por outra, mas são sobrepostas e convivem umas com as outras.

---

públicos consolidou-se na figura da “primeira dama”, isto é, da “generosa” esposa do prefeito, governador ou presidente, responsável por organizar “obras públicas de caridade”.

Para BOBBIO (1992, p 24), uma vez positivado o direito, não há que se buscar sua justificativa, mas sim garantir sua eficácia. Trata-se, pois, de um problema de cunho político, e não jurídico. Embora a grande questão que envolve os direitos sociais seja, de fato, de ordem política, não se pode ignorar a diferença entre a prática ou diretriz social e a previsão legal – ou a declaração do direito reconhecido. Em um contexto de tradição legalista como o do Brasil, um tema ser levado ao texto da lei gera consequências significativas.

Diferentemente de intenções políticas, o direito tem como correlato uma obrigação, um dever. Essa afirmação decorre da construção elaborada por Wesley Neocomb HOHFELD (1879-1918), em apenas dois estudos publicados no esforço de esclarecer o conceito de direito e sua aplicação na relação jurídica. HOHFELD (1968) afirma que, a depender do contexto, o “direito” pode assumir quatro significados: *claim-rights* (pretensões), *liberty-rights* (privilégios); *powers* (poderes) e *immunities* (imunidades). Em relação a esses conceitos, é possível estabelecer oito pares conceituais, sendo quatro correlações e quatro oposições.

Para a presente análise, cabe mencionar as quatro correlações de conceitos estabelecidas por HOHFELD: i) pretensão/dever; ii) privilégio/não-direito; iii) poder/sujeição; iv) imunidade/incompetência. A assistência social insere-se no conceito de direito do primeiro caso, como “pretensão”, e seu correlato “dever”, que se traduz na seguinte assertiva: “Ter direito-pretensão frente a alguém significa estar em oposição de exigir algo de alguém”.

Com essa construção lógica, é possível exigir o cumprimento de uma obrigação, de um dever, de uma pretensão que pertença a alguém. Quem necessita assistência social possui essa pretensão perante o Estado, que tem o dever de assisti-lo (ou atender à exigência) a partir do momento em que se estabelece a relação entre o devedor da pretensão (o Estado) e o detentor da pretensão (aquele que precisar da assistência social).

Essa relação, no Brasil, tem como marco positivista a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 203, que determina a prestação de assistência social a quem dela necessitar, independentemente de contribuição, e artigo 204, que indica o compromisso do Estado em ações governamentais na área da assistência social. A assistência social como

---

direito leva, portanto, a uma percepção diferente do Estado, como agente promotor de direitos sociais:

É supérfluo acrescentar que o reconhecimento dos direitos sociais suscita, além do problema da proliferação dos direitos do homem, problemas bem mais difíceis de resolver no que concerne àquela “prática” de que falei no início: é que a proteção destes últimos requer uma intervenção ativa do Estado, que não é requerida pela proteção dos direitos de liberdade, produzindo aquela organização dos serviços públicos de onde nasceu até mesmo uma nova forma de Estado, o Estado social. (BOBBIO, 1992, p. 72).

Essa construção que atribuiu à assistência social o *status* de direito revela uma demanda internacional e nacional, o que leva à justificativa e, por conseguinte, à necessidade de cumprimento desse dever que os Estados impuseram a si mesmos.

Aldaíza SPOSATI (2013, p. 34-35) afirma que, embora a legalidade não substitua a legitimidade, a proposta para a assistência social na condição de direito foi um processo lento. A autora relata que em 1985 a publicação do livro “Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise”, que sistematizava resultados de pesquisa desenvolvida durante os anos 1983 e 1984 por ela, por Dilsea Bonetti, Maria Carmelita Yazbek e Maria do Carmo Brant de Carvalho, “foi pioneira para o debate quanto à possibilidade da assistência social [...] ingressar no campo da cidadania social ou de um direito social possível”, ao relacionar assistência social com cidadania.

A transição da atuação estatal no campo da assistência social, da repressão da mendicância para uma função do Estado, não foi um processo uniforme e homogêneo:

[...] a introdução do direito à assistência social na Constituição não foi resultado somente da pressão dos movimentos sociais urbanos que reclamavam por melhorias nas condições de vida da população. Resultou, também, de propostas de reforma do sistema previdenciário que já tinham vindo à luz nos primeiros anos do governo de José Sarney (1985-1989). Na visão dos técnicos da previdência, era preciso desvincular benefícios contributivos dos não contributivos, ou seja, distingui-los em previdenciários e assistenciais. (MENDOSA, 2012, p. 48-49).

---

A assistência social como direito, segundo MENDOSA (2012, p. 50-52) poderia “deixar de ser o lugar da produção de ‘respostas desiguais’ (voluntaristas, emergenciais, personalizadas) para a desigualdade social” e “superar o histórico caráter assistencialista de suas ações”, para alcançar a visibilidade necessária de uma política social a ser superada. É reconhecer, portanto, que os “segmentos espoliados” da população têm direito de verem suas necessidades atendidas pelo Estado, e “sem que isso implique em assistencialismo”.

## 2. A assistência social como direito humano

Não há uma discussão mundial sistematizada de proteção social a partir da perspectiva dos direitos humanos<sup>2</sup>, pela extensão de obrigações assumidas pelos Estados em direitos humanos, decorrentes de vários tratados sobre o tema, e ainda pela necessidade de integrá-los pela Organização das Nações Unidas (SEPÚLVEDA *et al.*, 2012, p.10)<sup>3</sup>.

É possível identificar algumas vantagens em abordar a assistência social como um direito humano. A primeira delas é aplicar os princípios decorrentes da estrutura de direitos humanos – como acessibilidade, adequação, equidade, não discriminação, participação e transparência – na elaboração, condução, monitoramento e avaliação dos programas de assistência social (SEPÚLVEDA *et al.*, 2012, p. 11;19).

---

2 Cabe ressaltar a observação de Fernanda Doz COSTA sobre a acepção de direitos humanos como termo jurídico e concepção moral: “Não obstante o discurso de direitos humanos seja muito convincente, a maior parte do trabalho neste campo é demandar que os Estados e outros atores pertinentes cumpram com as obrigações juridicamente vinculantes que possuem perante o Direito Internacional de Direitos Humanos. O movimento de direitos humanos, contudo, não se limita ao Direito Internacional. Cada vez mais, a linguagem de direitos humanos é empregada como um discurso moral que defende o caráter universal e consensual de certos valores fundamentais, com base em um nível mínimo de dignidade humana capaz de ser endossado por diferentes tradições que, se não concordassem nem ao menos neste ponto, viveriam em constante conflito”. (COSTA, 2008, p. 94).

3 “Em 1997, o Secretário-Geral classificou os direitos humanos, em seu programa de reforma, como uma questão interdisciplinar. (SECRETÁRIO-GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Renewing the United Nations: A Programme for Reform*, A/51/950, 14 de julho de 1997. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/development/mainstreaming-01.html>>. Acesso em: agosto de 2008). Integrar os direitos humanos significa melhorar o sistema de direitos humanos e vinculá-lo à atuação das Nações Unidas como um todo, inclusive ao trabalho humanitário e em defesa do desenvolvimento” (COSTA, Fernanda Doz. *Pobreza e direitos humanos: da mera retórica às obrigações jurídicas – um estudo crítico sobre diferentes modelos conceituais*. In: SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos. Ano 5, n. 9, São Paulo: Prol Editora Gráfica, 2008. p. 114).



---

Outra grande vantagem dessa abordagem é construir consensos sociais e compromissos duradouros no nível nacional e internacional, de modo a permitir mecanismos de *accountability* e determinar como obrigação legal dos agentes envolvidos na promoção desse direito. Com isso, é possível criar mecanismos de controle, avaliação e participação social mais efetivos, sempre em busca do aperfeiçoamento das ferramentas disponíveis para atender com eficiência quem tem direito à assistência social.

Além disso, considerar a assistência social como um direito humano afasta o caráter paternalista e assistencialista dos programas, de modo a emponderar seus beneficiários, atribuir-lhes visibilidade e reafirmá-los como cidadãos detentores de direitos (SEPÚLVEDA *et al.*, 2012, p. 12; 18). A assistência social como direito humano, portanto, legitima sua existência como norma universal advinda de valores universais, materializada em tratados internacionais juridicamente vinculantes.

Por essa perspectiva, é possível estabelecer, a partir das bases jurídicas internacionais que os direitos humanos permitem, a cooperação e colaboração entre os agentes responsáveis pela promoção do direito à assistência social, com aprimoramento das estratégias e respostas resultantes das experiências e boas práticas compartilhadas nacional e internacionalmente. A discussão torna-se, pois, não uma opção política, mas uma obrigação legal a ser observada pelos países, que inclui tomar todas as medidas necessárias para proteção dos direitos humanos (artigo 2º, item 1, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), dentre eles o direito à assistência social.

O Brasil é signatário de compromissos firmados perante a comunidade internacional que reforçam e orientam seu dever estatal diante do respeito aos direitos humanos. Dentre eles está Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela ONU em 1966, internalizado pelo Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992. Pela norma, os Estados signatários se comprometem a garantir o seguro social, com o dever de assegurar a proteção à família, à maternidade, às crianças e adolescentes, promover condições de trabalho justas e favoráveis, nível de vida adequado (que inclui alimentação, vestimenta e moradia e melhoria contínua das condições de vida), desfrute do mais elevado nível possível de saúde física e mental e pleno desenvolvimento da personalidade humana por meio da educação, com fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais.

---

O Estado brasileiro também é signatário do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, promulgado pelo Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992. O referido Pacto traz em seu texto normativo o reconhecimento da dignidade inerente à pessoa humana, promovido pelo gozo de liberdades civis e políticas e pelo respeito universal desses direitos, consoante a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Reafirma-se a igualdade de todas as pessoas perante a lei, sem que haja qualquer discriminação para garantir proteção eficaz contra qualquer tipo de discriminação.

Tais marcos normativos internacionais reforçam o compromisso dos seus signatários de assegurar esses direitos fundamentais, tanto internacional como internamente. A Constituição Federal de 1988 orientou-se por esse compromisso, com menção expressa ao princípio da prevalência dos direitos humanos em suas relações internacionais, e a previsão dos direitos e garantias fundamentais em seu Título II, que abarca os direitos e deveres individuais e coletivos, os direitos sociais, a nacionalidade, os direitos políticos e os partidos políticos, e em seu Título VIII, que trata da ordem social (saúde, previdência social, assistência social, educação, cultura, desporto, ciência e tecnologia, comunicação social, meio ambiente, família, criança, adolescente, jovem e idoso, e índios) que tem como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Quando um Estado torna-se voluntariamente signatário de um tratado internacional, ele não apenas indica a seus pares seu compromisso com determinado tema, mas também se vincula ao tratado, de modo a assumir obrigações diante dos demais signatários, atendendo às expectativas que motivaram a edição daquele acordo. Ao se tratar de direitos humanos, o Estado deve progressivamente aperfeiçoar meios, mecanismos e ações que garantam o gozo desses direitos.

Para tanto, não há razão de ordem econômica que justifique a preterição de qualquer desses direitos, de modo a preservar um núcleo mínimo de proteção à pessoa. Esse núcleo mínimo caracteriza-se como indispensável para a subsistência humana, e que pode apresentar níveis diferenciados de acordo com os contextos nacionais. Apesar disso, não se pode justificar condições precárias de sobrevivência como aquelas alcançáveis pelo Estado.

---

### 3. A assistência social como direito constitucional

Antes de elevada a direito constitucional, a assistência social era tratada como parte da cobertura de riscos a que estavam sujeitos os “desvalidos e miseráveis”, sob responsabilidade predominantemente privada e inspirada no conceito de caridade cristã. A participação do Estado deu-se, inicialmente, pelo apoio e incentivo a organizações privadas que atuavam nessa seara (JACCOUD; HADJAB; CHAIBUB, 2009, p. 178)

A inserção da assistência social como direito na Constituição Federal de 1988 atribuiu novo caráter à política pública até então praticada. A responsabilidade passa ao Poder Público, que deve assegurar a proteção aos que precisarem da assistência social, independentemente de contribuição prévia. Essa diretriz decorre de um modelo de proteção social do tipo redistributivo, que é definida a partir do conceito de direito mínimos universais de cidadania no campo social. Nesse modelo:

A atuação do Estado, por meio das políticas sociais, deve compensar as desigualdades geradas pela ação do mercado, atendendo assim a objetivos redistributivistas, em nome de um maior grau de igualdade. Além disso, geralmente o cumprimento desta missão exige a provisão de um leque amplo de bens e serviços por meio de uma rede de equipamentos públicos, gratuitos e de acesso universal. (CASTRO, 2009, p. 22)

Os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, que tratam dos objetivos da assistência social e das diretrizes que norteiam as ações governamentais, são concretizados pela Política Nacional da Assistência Social (PNAS), de 2004, e da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), de 2005, revisada em 2012, e a Lei n. 12.435, de 2011, que consolidou o SUAS no âmbito da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). O PNAS e o SUAS encontram amparo no art. 6º do texto constitucional, que reconhece a assistência aos desamparados como um direito social. COLIN e JACCOUD (2013, p. 46) destacam a importância de fundamentos legais da assistência social:

Políticas de proteção social ancoradas em direitos apontam, contudo, para outra dimensão protetiva. Direitos são obrigações legais de oferta em face das situações sociais identificadas a demandas legítimas de proteção. Com relação a tais situações, a oferta de proteção – via serviços ou benefícios – deve ser contínua, uniforme, claramente desenhada e reivindicável.

---

Assim, a inclusão da assistência social como política pública no âmbito dos direitos a seguridade social tem exigido sua estruturação em novas bases: reconhecimento deste lócus de responsabilidade pública pelos entes federados e de suas respectivas atribuições; padronização das proteções com definição das ofertas e seus objetivos; instituição de garantia de acesso a serviços e benefícios em todo o território nacional, considerando não apenas o princípio da universalidade como da uniformidade e da cobertura das prestações.

No Brasil, há uma discussão travada tanto na doutrina como na prática dos julgadores entre dois conceitos que se encontram na seara social: o mínimo existencial e a reserva do possível. O mínimo existencial caracteriza-se pela dimensão da liberdade individual, da possibilidade de escolha mínima de um sujeito autônomo em guiar sua própria vida. Essa liberdade refere-se às diferentes dimensões da vida, como liberdade econômica, política, civil e cultural.

O mínimo existencial, segundo Ricardo Lobo TORRES (1990, p. 69), é definido como “o direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto da intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas”. Nesse sentido, a clássica divisão pedagógica dos direitos fundamentais em gerações ou dimensões não é adequada para explicar o mínimo existencial, uma vez que, sozinho, o detentor desse direito não pode gozá-lo em razão, por exemplo, de omissão do Estado em seu dever de promover a assistência social em caso de necessidade do sujeito. Esse mínimo existencial, segundo Torres, se concretiza pelo processo democrático (p. 75) e, em razão disso, deve ser progressivamente ampliado, especialmente com o marco atribuído pela Constituição Federal de 1988.

Quanto à reserva do possível, também conhecida como reserva do financeiramente possível ou reserva da consistência, decorrente de um posicionamento construído pela Corte Constitucional alemã na década de 1970, afirma-se que somente se pode exigir do Estado aquilo que razoavelmente se pode esperar (SARLET, 2003, p. 265). Não se tratava, no entanto, necessariamente de contingências financeiras, pois o caso julgado pela Corte decorria do número insuficiente de vagas nas universidades para os alemães que tinham o direito a escolher livremente sua profissão, local de trabalho e seu centro de formação, conforme o artigo 12 da Lei Fundamental Alemã. Ocorre que esse entendimento, quando aplicado no Brasil, transformou-o em limite financeiro à efetivação dos direitos fundamentais a serem prestados pelo Estado.

---

A reserva do possível tornou-se, não raras vezes, defesa do Estado brasileiro, uma vez que as normas constitucionais, antes vistas como programáticas, não eram passíveis de cobrança pelo cidadão perante o Estado, sob o argumento das limitações financeiras que o impediam de cumprir a Constituição Federal<sup>4</sup>.

O Supremo Tribunal Federal, em decisão sobre a “omissão estatal que compromete e frustra direitos fundamentais de pessoas necessitadas”, destacou o cumprimento do texto constitucional com base nos parâmetros constitucionais da proibição do retrocesso social, proteção ao mínimo existencial e vedação da proteção insuficiente, afirmando a impossibilidade de ser invocada a fórmula da reserva do possível na perspectiva da teoria dos custos dos direitos para legitimar o injusto inadimplemento de deveres estatais de prestação constitucionalmente impostos ao Estado, conforme o Agravo de Instrumento n. 598212, de relatoria do Ministro Celso de Mello. Evidencia-se, pois, o esforço do Estado, inclusive o Estado-juiz, em assegurar condições mínimas para a existência humana.

A proibição do retrocesso, citada pelo precedente, também deve ser destacada em relação ao direito à assistência social. O progresso histórico da assistência social, desde mera faculdade de entidades filantrópicas, o assistencialismo clientelista à qualificação de política pública e norma constitucional, não pode ser interrompido ou sofrer retrocesso por quaisquer argumentos de ordem econômica, política, social. Sobre o princípio da proibição do retrocesso, Ingo W. Sarlet leciona:

Esta proibição de retrocesso, segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira, pode ser considerada uma das consequências da perspectiva jurídico-subjetiva dos direitos fundamentais sociais na sua dimensão prestacional, que, neste contexto, assumem a condição de verdadeiros direitos de defesa contra medidas de cunho retrocessivo, que tenham por objeto a sua destruição ou redução. (SARLET, 2010, p. 19)

---

4 Pode-se verificar a concordância de magistrados com esse argumento, em que “A realização os direitos sociais exige grandes aportes financeiros que nem sempre estão disponíveis ou situados nas prioridades dos orçamentos públicos. A doutrina da reserva do possível deve ser levada em conta pelo magistrado quando determina a prática de prestações positivas pelo Estado”. (TRF 1ª Região. AGRSES 0037773-65.2010.4.01.0000. julgado em 16/12/2010, publicado em e-DJF1 de 08/02/2011, p. 3).

---

As conquistas alcançadas, pelo que hoje se reconhece como assistência social, são asseguradas por esse princípio da proibição do retrocesso, que se relacionam com a segurança jurídica atribuída pelo Estado de Direito. Além disso, a própria ordem constitucional limita a reforma do texto constitucional pelo constituinte derivado, ao não permitir a reforma da Constituição nessa temática por aqueles que detêm o poder para tanto. Segundo SARLET,

[o legislador] não pode simplesmente eliminar as normas concretizadoras de direitos sociais, pois isto equivaleria a subtrair às normas constitucionais a sua eficácia jurídica, já que o cumprimento de um comando constitucional acaba por converter-se em uma proibição de destruir a situação instaurada pelo legislador. (SARLET, 2010, p. 14)

Verifica-se, portanto, que no âmbito normativo internacional e nacional, o Brasil possui arcabouço suficiente para amparar a promoção da assistência social como direito humano (reconhecido como tal internacionalmente) e fundamental (previsto no texto constitucional). Ressalte-se que a norma constitucional prevista no artigo 203 e 204 não deve ser interpretada como meramente programática, mas de aplicação imediata, pois é dever constitucional a ser cumprido pelo Estado.

O Ministro Celso de Mello, no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 639337, discorreu sobre a “proibição do retrocesso social como obstáculo constitucional à frustração e ao inadimplemento de direitos prestacionais pelo Poder Público”:

O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob

---

pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados.

Não se trata, portanto, de escolha de governo, mas sim o cumprimento dos ditames constitucionais. No mesmo voto, o Ministro reconhece a dificuldade enfrentada pelo gestor:

A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras “escolhas trágicas”, em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental.

Entretanto, como indica o próprio voto e a doutrina que com ele coaduna, não se pode afastar, nessas escolhas, a noção de mínimo existencial, que justifica a constitucionalização da assistência social. Portanto, a assistência social, como direito social com assento na Constituição Federal de 1988, não é opção política a ser ou não concretizada. É dever a ser prestado pelo Estado em sua relação jurídica com o cidadão.

## **Conclusões**

A assistência social no Brasil, para além de ser considerada uma política pública, fortalece-se quando vista como direito: possui *status* de direito constitucional, além de pertencer ao conjunto de direitos humanos, e encontra abrigo no ordenamento jurídico brasileiro como direito fundamental, nos tratados assinados pelo Estado brasileiro comprometendo-se perante a comunidade internacional e é sustentado pela doutrina – especialmente pelos princípios da proteção ao mínimo existencial e à proibição do retrocesso – e pela jurisprudência pátria.

---

Sua institucionalização, realizada por meio da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS e pela estrutura descentralizada em contínuo aperfeiçoamento do sistema Único de Assistência social – SUAS, é resultado, em grande parte, do reconhecimento de sua natureza jurídica como direito: obrigação do Estado prestador e demanda exigível do cidadão assistido.

Mais do que justificar um direito humano, o relevante é protegê-lo: exige-se, pois, uma postura proativa do Estado em relação à assistência social. Além disso, o Brasil, signatário dos acordos internacionais que tratar da assistência social como direito humano e *player* ativo na defesa dos direitos humanos, habilitam-no a ser interlocutor do sistema multilateral, com possibilidade de orientar ações e desenvolver agendas que envolvam esse tema.

Pelo exame ora realizado, a estrutura brasileira de assistência social deve ser orientada pela abordagem do direito, em seu aspecto constitucional e sua dimensão internacional, com a afirmação da assistência social como direito fundamental e direito humano. Assim, assegura-se ao indivíduo a condição de sujeito de direitos, em uma relação jurídica com o Estado, com a possibilidade de exigir a atuação estatal em prol de uma existência digna.

## Referências

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. 9. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo de Instrumento n. 598212**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2395903>>. Acesso em 12 de agosto de 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 639337**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>> . Acesso em 12 de agosto de 2014.

CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: BRASIL. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Introdução. 2. ed. IPEA, 2009.



---

COLIN, Denise Ratmann Arruda; JACCOUD, Luciana. Assistência Social e Construção do SUAS - balanço e perspectivas: O percurso da Assistência Social como política de direitos e a trajetória necessária. In: COLIN, Denise Ratmann Arruda; CRUS, José Ferreira da; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida. **20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1. ed. Brasília: MDS, 2013. P. 42-65.

COSTA, Fernanda Doz. Pobreza e direitos humanos: da mera retórica às obrigações jurídicas – um estudo crítico sobre diferentes modelos conceituais. In: **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**. Ano 5, n. 9, São Paulo: Prol Editora Gráfica, 2008.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA e SILVA, Maria Ozanira; RAICHELIS, Raquel (orgs.). **O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez Editora, 2014.

HOHFELD, Wesley Newcomb. **Conceptos jurídicos fundamentales**. Tradução: Genaro Ruben Carrió. Buenos Aires: Centro Editor de America Latina, 1968.

JACCOUD, Luciana; HADJAB, Patricia Dario El-Moor; CHAIBUB, Juliana Rochet. Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: BRASIL. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Vinte anos da Constituição Federal. Vol. 1. IPEA: 2009.

MENDOSA, Douglas. Gênese da política de assistência social do governo Lula. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 3. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

\_\_\_\_\_. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. In: **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. n. 21 março/abril/maio. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público – IBDP, 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/rere-21-marco-2010-ingo-sarlet.pdf>>. Acesso em 14 de julho de 2014.

SEPÚLVEDA, Magdalena; NYST, Carly. **The human rights approach to social protection**. Ministry for Foreign Affairs of Finland. Erweko Oy, 2012.

---

SPOSATI, Aldaíza. Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In: COLIN, Denise Ratmann Arruda; CRUS, José Ferreira da; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida. **20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1. ed. Brasília: MDS, 2013. p.20-40.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. In: **Revista de Direito da Procuradoria Geral**. n. 42. Rio de Janeiro: 1990. p. 69-78.





# O DIREITO FUNDAMENTAL À ASSISTÊNCIA SOCIAL

*Carlos Gustavo Moimaz Marques*

**Resumo:** o presente texto busca analisar como a assistência social foi inserida na Constituição Federal, destacando sua sistematização, seu objeto de proteção e a importância que apresenta como instrumento jurídico.

**Palavras-chave:** Assistência Social; Seguridade Social; Hipossuficiência

## Introdução

Valendo-se do modelo traçado em 1972 na Inglaterra, conhecido como “Plano Beveridge”<sup>1</sup>, a Constituição Federal Brasileira de 1988 sistematiza em um único instrumento de proteção social, denominado seguridade social, três direitos sociais fundamentais que são: saúde, assistência e previdência social.

Dessa forma, o principal instrumento de proteção social traçado constitucionalmente parte da idéia de que só será possível pensar na efetiva proteção de todos os indivíduos contra as situações de risco e vulnerabilidade social se houver uma atuação articulada e sistematizada de três subsistemas conjuntamente (subsistemas de saúde, previdência e assistência social). Explica Zélia Luiza Pierdoná (2007, p. 1):

Para proteger a todos, o constituinte uniu três direitos sociais, os quais, cada um dentro de sua área de atribuição, protege seus destinatários e, no conjunto, todos serão protegidos. Para tanto, a seguridade social apresenta duas faces: uma delas garante a saúde a todos; a outra, objetiva a garantia de recursos para a sobrevivência digna dos cidadãos nas situações de necessidade, os quais não podem ser obtidos pelo esforço próprio. Nesta segunda face encontramos a previdência e a assistência.

---

1 O denominado “Plano Beveridge” é, na verdade, um relatório feito por uma comissão interministerial do governo inglês constituída em 1941, presidida pelo economista W. H. Beveridge, e que em 1942 apresentou ao parlamento britânico um plano de proteção social.

---

O presente artigo busca analisar dentro desse cenário, como a assistência social foi desenhada constitucionalmente, destacando seu aspecto de direito fundamental constitucional e sua sistematização jurídica na Constituição.

## 1. Seguridade Social e a Assistência Social

A Constituição Federal expressamente define a seguridade social como sendo *“um conjunto integrado de ações e iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”* (artigo 194, caput, da Constituição Federal).

À luz da definição constitucional, pode-se concluir que no ordenamento jurídico brasileiro seguridade social compreende não apenas o seguro social (previdência), mas também os serviços sociais (saúde e integração social), ou seja, o todo do sistema é composto por três subsistemas: previdência, assistência e saúde.

O subsistema saúde compõe-se de um conjunto de serviços que visam resguardar a higidez física e mental dos cidadãos. Fundamenta-se nos princípios da universalidade e do tratamento igualitário entre os usuários (acesso universal e igualitário). O responsável pelo seu gerenciamento é o Sistema Único de Saúde (SUS), vinculado ao Ministério da Saúde.

Por seu turno, o subsistema previdência social tem como foco a proteção do trabalhador contra os riscos sociais (situações de necessidades futuras). Tal mecanismo de proteção pode ser delineado pelos seguintes princípios: 1. contributividade; 2. compulsoriedade; 3. filiação prévia; 4. proteção do trabalhador contra os riscos sociais; 5. manutenção limitada do nível de vida dos trabalhadores e 6. equilíbrio financeiro-atuarial. Ao contrário daquele, este tem limitações tanto do ponto de vista objetivo (somente os riscos especificados), como subjetivo (somente os sujeitos indicados). Seu gerenciamento fica a cargo do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Fechando o sistema seguridade social vem o subsistema assistência social, que busca proteger o hipossuficiente, ou seja, aquele que se encontra impedido de integrar o mercado de trabalho e, conseqüentemente, não apresenta condições mínimas para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por seus familiares (situações atuais de necessidade/indigência). À União, por meio do Sistema Nacional de Assistência Social, em regra, é conferida a competência para seu gerenciamento.

---

## 2. Caracterização do Sistema de Assistência Social

A assistência social se define como instrumento de proteção das situações de penúria, necessidade e indigência. Não serão todas as situações de necessidade que serão tuteladas pelo sistema, mas tão somente aquela substancial, extrema, cujo dano atinja o limite mínimo das necessidades básicas do necessitado, exigindo a intervenção do sistema sob o ponto de vista social.

Trata-se, como se vê, de mecanismo de redução das desigualdades sociais, compondo-se de um conjunto de provisões buscando satisfazer às necessidades sociais básicas de todos aqueles que dela necessitam.

Essas situações de necessidade surgem como conseqüência específica ou conjunta de duas classes de causas:

1. **causa individual:** decorrente da existência de limitações físicas ou intelectuais inerentes ao indivíduo, de caráter permanente ou temporal;
2. **causa social:** decorrente de desequilíbrio próprio de toda a coletividade – destruição bélica, depressão econômica, discriminações raciais, etc.

Ao comentar sobre a caracterização da “indigência” tutelada pela assistência social, Almansa Pastor (1991, p. 34) enfatiza que a configuração da indigência se apresenta pelo estado de privação total ou parcialmente dos meios indispensáveis para satisfazer as necessidades mais essenciais de subsistência. Nesse sentido também destaca a clássica obra de Feijó Coimbra (2001, p. 58):

No campo assistencial, procurou-se ampliar a faixa protetora no necessitado, ainda não protegido pelas prestações da Previdência Social. Para as prestações assistenciais, há o limite natural da concessão, que é o da carência de recursos, verificada no interessado. Assim ocorre nas prestações em moeda, deferidas aos deficientes físicos e aos idosos, como adiante veremos. Condição da prestação é a inexistência, para o postulante, de outra fonte de recursos, como o qual possa atender suas necessidades.

Na transcrição acima fala-se em “carência de recursos”, o que leva a conclusão de que somente a “indigência econômica” seria tutelada pela

---

assistência social. No entanto, esse ponto merece maior reflexão. Ora, partindo das premissas de que a assistência social se coloca como mecanismo subsidiário do sistema previdência social e, sendo este sistema previdenciário típico mecanismo de substituição de renda, não há como deixar de apontar apenas o caráter econômico da indigência para caracterização da proteção assistencial. Até porque, deve-se agregar a isso o objetivo imediato do sistema de seguridade que é justamente a redistribuição de renda.

Contudo, seguridade social tem como objetivo também proporcionar ou auxiliar o pleno desenvolvimento da personalidade humana, o que impõe a tutela do indivíduo não apenas sob seu aspecto financeiro.

Nossa Constituição foi clara em transpor a conotação econômica ao “necessitado-indigente”, na medida em que fixa objetivos da assistência social muito além do que apenas medidas de redistribuição de renda (art. 203, inciso V), impondo “proteção” (e aqui não é só financeira) à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice (incisos I à IV).

Por tudo isso, faz-se necessário concluir que a concepção de miserabilidade/indigência trazida para fins de fixação da proteção assistencial é multidimensional (vulnerabilidade física, intelectual, social, etc), caracterizando-se pelo viés econômico apenas e tão somente quando o foco da proteção tem como objeto medidas de redistribuição de renda.

No que diz respeito ao dever de assistir, nossa Constituição é clara em colocar toda a sociedade e não apenas o Estado: tendo em vista os desajustes sociais que essas situações de privação podem atingir, exige-se o restabelecimento da repartição equitativa dos bens coletivos sociais de toda a sociedade e também do Estado.

Dessa forma, esta técnica de proteção social denominada “assistência social” compreende todas as formas de tutela assistenciais desenvolvidas ao longo da evolução do homem e da própria sociedade: nasce com o surgimento dos grupos familiares - “assistência familiar” (que sua roupagem moderna se denomina “obrigação de alimentos”), desenvolve-se pela “assistência privada” (inicialmente prestada pela sociedade por meios de técnicas inespecíficas e desorganizadas – caridades – até, um segundo momento, da atuação social organizada – voluntariado social), chegando-se à fase da atuação do próprio Estado.



---

Assim, a assistência social compõe-se de três espécies:

1. **assistência familiar:** caracteriza-se pela unidade de seus membros em laços morais, de afeto solidário e unidade econômica. Justamente por impulsionar o desenvolvimento espiritual de seus membros, traz consigo a idéia de solidariedade entre eles (solidariedade parental), materializada no dever de alimentos.
2. **assistência particular:** fundamenta-se na caridade e dever moral de solidariedade e se apresenta como medida espontânea de ajuda aos necessitados, prestada por membros da sociedade e instituições;
3. **assistência pública:** atividade desenvolvida por uma parcela do Poder Público às suas próprias expensas, tendo por escopo a proteção contra as indigências.

Torna-se importante destacar que as três espécies de proteção não se excluem, ao revés, complementam-se subsidiariamente. Nesse aspecto, nunca é demais ressaltar a doutrina católica que se colocou como um dos fundamentos para a estruturação da assistência pelo Estado, e que deixa clara a noção de subsidiariedade entre diversos meios de proteção:

(...)

À atuação do princípio de subsidiariedade correspondem: o respeito e a promoção efetiva do primado da pessoa e da família; a valorização das associações e das organizações intermédias, nas próprias opções fundamentais e em todas as que não podem ser delegadas ou assumidas por outros; o incentivo oferecido à iniciativa privada, de tal modo que cada organismo social, com as próprias peculiaridades, permaneça ao serviço do bem comum; a articulação pluralista da sociedade e a representação das suas forças vitais; a salvaguarda dos direitos humanos e das minorias; a descentralização burocrática e administrativa; o equilíbrio entre a esfera pública e a privada, com o conseqüente reconhecimento da função social do privado; uma adequada responsabilização do cidadão no seu «ser parte» ativa da realidade política e social do País (Compêndio da Doutrina Social da Igreja. Pontifício Conselho – Justiça e Paz – 2004).

---

Conclusão: sistema maior só intervirá quando o seu antecessor (menor) não se mostrar apto. O ser humano é auto-suficiente para prover sua própria subsistência: esta é a regra. Somente no surgimento de circunstâncias internas ou externas que retiram essa capacidade é que entram os sistemas externos de proteção, observando-se sempre a ordem do menor para o maior (família, sociedade, Estado). Isso porque o grau de complexidade do sistema protetivo se apresenta na mesma proporção da indigência vivida.

É justamente por isso, que quaisquer das espécies de assistência integram o Sistema de Seguridade Social delineado na Constituição Federal. Nesse sentido, deixa claro a Constituição Federal ao fixar que a iniciativa de ação nas áreas da saúde, previdência e assistência é de responsabilidade tanto dos Poderes Públicos como de toda a sociedade (art. 194, *caput*, CF).

Diante do que foi exposto, pode-se definir a assistência social como direito do cidadão, dever do Estado, instrumentalizada por meio de política pública e pela sociedade em geral. Trata-se de direito social deferido a quem dele necessitar, independentemente de contribuição. Alicerça-se na descentralização das ações com participação da população na formulação e controle da política. Suas fontes de financiamento estão firmadas pelo caráter da certeza e regularidade. Tem como objetivos: proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; amparo às crianças e adolescentes carentes; promoção da integração ao mercado de trabalho; habilitação das pessoas portadoras de deficiência, sua integração à vida e previsão do benefício de prestação continuada.

### **3. A Assistência Pública como Direito Fundamental Constitucional**

O Texto Constitucional de 1988 constitui marco histórico na medida em que a inscreve como direito social fundamental.

Ao qualificá-la como direito fundamental, a assistência deixa de ser colocada como concessão de favores, passando a ser devida e exigida como prestação de serviço devido aos cidadãos. E mais, confere-se garantia e certeza de provisão, colocando-a no campo da responsabilidade pública.

Trata-se, na verdade, de quebra de paradigma, na medida em que a assistência passa de mero assistencialismo para assistência social como direito: a assistência pública no Brasil até a promulgação

---

do Texto Constitucional se constituía por meio de práticas descontínuas, desarticuladas, com financiamento incerto e sob o comando de um modelo político paternalista e clientelista de socorro e ajuda. Nesse sentido observa Maria Carmelita Yazbek (1995, p.35):

*são políticas casuísticas, inoperantes, fragmentadas, sem regras estáveis ou reconhecimento de direitos. Constituem-se de ações que, no limite, reproduzem a pobreza e a desigualdade na sociedade brasileira.*

Nesse mesmo caminho segue Vieira (1997, p. 68):

*(...) a política social brasileira compõe-se e recompõe-se, conservando em sua execução o caráter fragmentado, setorial e emergencial, sempre sustentada pela imperiosa necessidade de dar legitimidade aos governos que buscam bases sociais para manter-se e aceitam seletivamente as reivindicações e até as pressões da sociedade.*

Com a Constituição de 1988, a assistência social ganha relevância na medida em que perde a simples conotação de instrumento de caridade, constituindo-se medida de efetivação dos direitos sociais. Consequência: rompe-se a tradicional condição da assistência social do campo do dever moral de ajuda (relegada ao espírito bondoso das primeiras damas), tornando-se obrigação jurídica definida constitucionalmente.

## **Conclusões**

A Constituição Federal de 1988 sistematiza dentro de um único instrumento de proteção social, denominado seguridade social, três direitos sociais fundamentais que são: saúde, assistência e previdência social.

A assistência social se destina a proteção dos hipossuficientes, ou seja, daqueles que se encontram em situação extrema de necessidade.

À luz do objeto de proteção do sistema assistencial, faz-se necessário concluir que a definição de hipossuficiência deve ser empregada sob o aspecto multidimensional (vulnerabilidade física, intelectual, social, etc) e não apenas econômico.

Quando se fala sistema de assistência social deve-se compreender não apenas aquele prestado pelo Estado, mas também por toda a sociedade.

---

Daí porque falar que o sistema é delineado por três espécies de assistência (familiar, particular e pública).

A articulação entre as várias espécies de assistência deve ser subsidiária, intervindo a espécie maior (Estado), quando as espécies menores (familiar e particular) não se mostrarem eficazes.

Ao inserir a assistência como direito social fundamental, a Constituição de 1988 transforma-se em marco e quebra o paradigma.

## **Referências**

Compêndio da Doutrina Social da Igreja. Pontifício Conselho. Justiça e Paz. Acessível pelo link: [http://www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/justpeace/documents/rc\\_pc\\_justpeace\\_doc\\_20060526\\_compendio-dott-soc\\_po.html#SECRETARIA%20DE%20ESTADO](http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_po.html#SECRETARIA%20DE%20ESTADO) – último acesso em 08.03.2013.

BALERA, WAGNER Noções Preliminares de Direito Previdenciário. 1ª. Edição. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

BEVERIDGE. William. O Plano Beveridge. Tradução Almir de Andrade. Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio, 1943.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de e João Batista Lazzari. Manual de Direito Previdenciário. 3ª Edição. São Paulo: LTr, 2002.

COIMBRA, J. R. Feijó. Direito Previdenciário Brasileiro. Rio de Janeiro: Rio, 1980.

GONÇALVES. Nair Lemos. Novo Benefício da Previdência Social: Auxílio-Inatividade; Renda Mensal Vitalícia criada pela Lei no. 6.179 de 11 de dezembro de 1974. São Paulo: Ibrasa, 1976.

MARQUES, Carlos Gustavo Moimaz Marques. O Benefício Assistencial de Prestação Contiuada. São Paulo: LTr, 2009.

ROCHA, Daniel Machado da & José Paulo Baltazar Júnior. Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social. 7ª. Edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

ROCHA, Daniel Machado da. O Direito Fundamental à Previdência Social. 1ª. Edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

---

\_\_\_\_\_ (org.). Temas Atuais de Direito Previdenciário e Assistência Social. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

RUSSOMANO, Mozart Victor. Curso de Previdência Social. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 1983.\_

SANTOS. Marisa Ferreira. A Assistência Social – O Benefício de Prestação Continuada. Revista do Advogado. Ano XXVII, No. 95. AASP. Dezembro de 2007.

VENTURI, Augusto. Los Fundamentos Científicos de La Seguridad Social. Tradução de Gregorio Tudela Cambronero. Madrid: Centro de Publicaciones, Ministerio de Trabajo e Seguridad Social, 1994.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil Contemporâneo e Formas de seu Enfrentamento. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr. /jn. 2012.

VIEIRA, Evaldo. As Políticas Sociais e os Direitos Sociais no Brasil: Avanços e Retrocessos. Revista Serviço Social e Sociedade nº 53. São Paulo: Editora Cortez, 1997.



# O DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO OBJETO ESPECÍFICO DE CONHECIMENTO DA CIÊNCIA JURÍDICA

**Marco Aurélio Serau Júnior**

**Resumo:** o artigo analisa a autonomia científica da Assistência Social, e do direito à assistência social, como ramo específico da Ciência Jurídica. O que se conclui é que o direito à assistência social é facilmente definido como objeto de conhecimento jurídico, mas ainda falta largo caminho à construção e estruturação da Assistência Social como segmento específico da Ciência Jurídica, a qual ainda se encontra muito mais vinculada ao ramo do saber do Serviço Social ou da Ciência Política.

**Palavras-chave:** Direito; Ciência; Assistência Social; Autonomia.

## Introdução

O presente artigo analisa o *direito à assistência social* como área específica do conhecimento jurídico. De modo mais geral, pode-se ampliar a perspectiva de análise para o conjunto das políticas de assistência social como campo próprio de conhecimento dentro da Ciência Jurídica.

Certo é que todas as políticas assistenciais acabam se estruturando em torno de normas jurídicas, sejam as normas constitucionais mais gerais que lhes dão norte e suporte, sejam as regras mais específicas a respeito de beneficiários e público atingido, bem como dos órgãos administrativos responsáveis pela sua execução, monitoramento e controle, dentre outras regras jurídicas que se poderiam aventar.

Porém, o que se percebe é que as políticas assistenciais e o direito à assistência social não tem sido objeto privilegiado de estudo da Ciência Jurídica. Não há grande autonomia nesse ramo, além de escassa produção científica e pouco destaque jurisprudencial. A visão comum do jurista é que

---

as políticas assistenciais são objeto de estudo mais apropriado à Ciência Política e ao profissional do Serviço Social. Mas esse quadro não deve permanecer assim.

O Brasil é uma nação ainda com grandes problemas de exclusão, miséria e desigualdades sociais, a despeito do muito que se realizou nos últimos anos no enfrentamento dessa verdadeira chaga social. Ainda há muito por fazer e o direito à assistência social se coloca com destaque nessa agenda.

O cumprimento desse projeto passa por vários aspectos, especialmente políticos (escolhas democráticas a respeito dos programas adotados para enfrentamento das questões sociais) e econômicos (a busca de recursos necessários e suficientes para a implementação das políticas públicas) mas os aspectos jurídicos são igualmente importantes.

Há muito por avançar e se faz necessária tecnologia jurídica sofisticada para a efetivação plena do direito à assistência social. É o que procuraremos demonstrar no presente trabalho.

## **1. Requisitos para a autonomia científica de um determinado segmento do Direito**

Para que possamos defender o direito à assistência social como objeto específico do conhecimento jurídico deve-se considerar, inicialmente, quais os requisitos necessários para a especificação de um ramo jurídico como objeto autônomo da Ciência Jurídica.

Entendemos que podem ser aventados os seguintes quatro aspectos: a) autonomia legislativa; b) autonomia jurisprudencial; c) autonomia acadêmica e, d) autonomia científica.

O primeiro elemento (*autonomia normativa*), significa que o objeto do conhecimento jurídico-científico possui um conjunto de normas e leis próprias, mais ou menos ordenadas e sistematizadas.

A *autonomia jurisprudencial* diz respeito à existência de tribunais próprios com magistrados especializados na matéria, ou, ao menos, a existência de um conjunto de julgados sobre a matéria, delineando seus contornos específicos.



---

Segundo GUSMÃO (1990: 157), jurisprudência “é o conjunto de regras ou princípios jurídicos extraídos de decisões judiciais constantes e uniformes, ou, então, a regra de direito jurisprudencial decorrente não de decisão, mas de decisões usuais, reiteradas constantes e uniformes”. Vale ressaltar que a análise da jurisprudência deve ser mais *qualitativa* do que *quantitativa*, isto é, deve ser *representativa* do discurso judicial e apta a indicar as tendências dos julgamentos em determinada matéria (MIRANDA ROSA, CÂNDIDO, 1988: 30-32).

A *autonomia acadêmica* se dá quando um pretense ramo do direito possui cátedra própria e disso resulta que se ensine como matéria independente das demais.

Em último estágio, a *autonomia científica* ocorre quando o ramo do direito de que se trate esteja organizado como um sistema relativamente completo de normas e princípios, de modo que para a solução dos problemas jurídicos a ele submetidos só haja que recorrer a este próprio. Esta última forma de autonomia é a mais importante e mais completa.

Uma ciência madura<sup>1</sup>, ademais, produz seus próprios *paradigmas científicos*, no sentido de existir uma teoria básica, uma matriz disciplinar e algumas aplicações exemplares amplamente aceitas pelos cientistas (KHUN, 2011).

A partir desta sugestão dos elementos que compõem a autonomia científica de um segmento do Direito analisaremos o caso da Assistência Social.

## 2. Autonomia normativa da Assistência Social

Acima mencionamos que um dos requisitos para a construção de um ramo autônomo da Ciência Jurídica consiste na autonomia normativa em relação aos demais segmentos do Direito.

---

<sup>1</sup> Cabe aqui retomar os conceitos de ciências maduras e imaturas, tal como formulado por THOMAS KUHN (2011). Este filósofo da Ciência denomina de ciência madura aquela que atinge sua plenitude, impedindo os cientistas de tomar parte de discussões acerca de seus pressupostos fundamentais; são aquelas cujos princípios e regras em hipótese alguma são postos em causa, ainda que isso implique em recusa ao avanço, às inovações, criatividade e mesmo às críticas. Ciências imaturas, em contrapartida, são aquelas ainda não consolidadas, coexistindo diferentes modos de entendimento do trabalho científico.

---

A Assistência Social, onde se discute o direito à assistência social, possui um regramento jurídico próprio bastante específico, diferenciado das demais regras de Seguridade Social e Previdência Social. Inicialmente deve-se destacar sua previsão constitucional, delineada nos artigos 203 e 204 do Texto Magno:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I. a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II. o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III. a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV. a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- 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.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

- I. descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
- II. participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

- 
- I. despesas com pessoal e encargos sociais;
  - II. serviço da dívida;
  - III. qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

O programa constitucional dedicado à Assistência Social, como se viu, é amplo e diversificado - não se restringe ao benefício de prestação continuada.

A autonomia normativa da Assistência Social ainda se verifica por lhe serem destinados (assim como à Saúde e à Previdência Social) os princípios constitucionais da Seguridade Social que estão previstos no artigo 194 da Constituição Federal<sup>2</sup>. Além disso, deve ser mencionada, embora não possa ser aqui elencada, a ampla legislação regulamentadora desta diversificada política assistencial brasileira, produzida em todos os níveis da Federação (federal, estadual, municipal e distrital).

Tudo a demonstrar a existência de um expressivo corpo normativo a respeito da Assistência Social, justificando plenamente o desenvolvimento de um correlato corpo teórico próprio.

### **3. A “menoridade” científica da Assistência Social dentro da Ciência Jurídica.**

Embora se possa defender com relativa facilidade que o direito à assistência social é objeto de conhecimento jurídico, diante de sua autonomia normativa, ainda falta largo caminho à construção e estruturação da Assistência Social como segmento específico da Ciência Jurídica, pois esta atualmente ainda se encontra muito mais vinculada ao ramo do saber do Serviço Social (CAETANO COSTA, 2013: 95-99) ou da Ciência Política.

---

2 A saber: I- universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de participação no custeio; VI - diversidade da base de financiamento; VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

---

Há escassa produção científica de cunho jurídico a respeito da Assistência Social, normalmente episódica e desenvolvida através de artigos ou capítulos de livros, ausentes, ainda, obras monográficas relevantes nessa seara<sup>3</sup>.

Exemplificaremos essa afirmação através de dois grupos de argumentos: a) análise da literatura jurídica, consistente nos principais manuais de Direito Previdenciário e de Seguridade Social brasileiros; b) análise jurisprudencial.

Quanto ao primeiro aspecto, um breve lançar de olhos na principal literatura de Direito Previdenciário e Direito da Seguridade Social indica que a Assistência Social é tratada como tema secundário. Em termos coloquiais, pode-se afirmar que os autores apenas “cumprem tabela”, isto é, desenvolvem o tema somente porque se encontra previsto na organização constitucional da Seguridade Social, ao lado da Saúde e da Previdência Social, ou porque redundava em matéria de concursos públicos – em especial para carreiras jurídicas federais.

Sumariando os principais manuais jurídicos destinados à Previdência Social e Seguridade Social - sem qualquer forma de depreciação dessas obras, mas apenas por obrigação de constatação científica - verifica-se que à Assistência Social é destinada apenas uma apresentação introdutória (HORVATH JR., 2012: 128-143; BALERA, 2004: 67-78), quando se explica a estrutura constitucional da Seguridade Social, e, no mais, um único e breve capítulo, particularmente destinado ao benefício assistencial de prestação continuada previsto no art. 203, inciso V, da Constituição Federal de 1988, e regulamentado pela Lei 8.472/93 (DIAS, MACÊDO, 2012: 43, 383-403; SANTOS, 2014: 121-146; CASTRO, LAZZARI, 2014: 849-860)<sup>4</sup>.

No aspecto processual (tanto na jurisprudência como na produção doutrinária), o direito à assistência social também é tratado de forma menor, sendo apresentado como um *minus* em relação aos benefícios previdenciários como a aposentadoria por idade ou aposentadoria como invalidez (SERAU JR, 2014: 46-49).

---

3 Excepcione-se, por exemplo, a obra organizada por CORREIA, VILLELA, LINS (2003), sobre os aspectos jurídicos dos programas de renda mínima existentes no país, além de algumas outras obras comentando o Estatuto do Idoso.

4 Inúmeras outras obras poderiam ser elencadas nesse rol. Para a finalidade deste artigo as que apresentamos dão mostra suficiente do argumento aventado no texto.

---

Doutrina e jurisprudência também destacam a fungibilidade do pedido do benefício assistencial de prestação continuada em relação às já referidas aposentadorias (SAVARIS, 2014: 61-70) – isto é, pode-se pedir uma aposentadoria e, na sua impossibilidade, nada impede a concessão do benefício assistencial, sem problemas de vício processual.

Ainda no campo processual, anote-se que há alguma produção científica e discussão jurisprudencial relativas ao modelo de perícia médica a ser adotado para a comprovação da invalidez, no caso da concessão do benefício previsto no art. 203, inciso V, da Constituição Federal (CAETANO COSTA, 2014), sugerindo-se a adoção do modelo de perícia *biopsicossocial*, e análises sobre o requisito da insuficiência econômica necessária à concessão desse benefício (SAVARIS, 2014: 459-465; SERAU JR., 2014: 274-279).

Mas ainda assim a literatura jurídica padece do grave vício científico de somente enxergar, quando visualiza a Assistência Social, ao referido benefício de prestação continuada, previsto no art. 203, inciso V, da Constituição Federal. Deixa-se sem atenção inúmeros outros aspectos igualmente relevantes da Assistência Social; toma-se a parte pelo todo, que é olvidado.

A menoridade científica da Assistência Social ainda se constata através da percepção da baixa judicialização de outras políticas públicas que lhe são relativas, especialmente aquelas destinadas às camadas sociais mais marginalizadas, como os programas FOME ZERO, BOLSA FAMÍLIA ou LUZ PARA TODOS, apenas para ficarmos com alguns dos mais conhecidos<sup>5</sup>.

#### **4. Importância da construção de um paradigma científico claro e específico para a Assistência Social, dentro da Ciência Jurídica**

No tópico anterior concluímos pela existência de um satisfatório corpo normativo relativo à Assistência Social em nosso país, inclusive no nível hierárquico superior das normas constitucionais, mas constatamos, em sentido contrário, a inexistência ou insuficiência doutrinária e jurisprudencial a respeito desse tema.

---

<sup>5</sup> A pouca judicialização das políticas públicas assistenciais indica aqui, não uma virtude, mas um elemento negativo do sistema. A interferência judicial em políticas públicas, embora muito contestada pela literatura jurídica e da Ciência Política, não deixa de ser um fator de avanço, correção e progresso das referidas ações governamentais (MacCANN, 2010).

---

O preenchimento dessa lacuna não é importante apenas em termos meramente acadêmicos ou teóricos, mas sobretudo práticos: a necessidade da construção de um paradigma científico que auxilie a própria efetivação da cidadania no Brasil, pois a Assistência Social é um dos mais importantes pilares do Estado de Bem-Estar Social preconizado na Constituição Federal.

Nesse sentido, ainda que a produção doutrinária não possua força normativa, ela antecipa o direito frente às novas exigências sociais, guia a jurisprudência e exerce influência sobre o legislador. A doutrina exprime esse fator indispensável de progresso do Direito justamente por compreender uma diversidade de pensamentos e opiniões (TERRÉ, 2003: 156-158).

Embora exista alguma produção doutrinária sobre alguns aspectos normativos do benefício assistencial, como já apontamos, precisa-se muito mais do que isso. Necessita-se de uma verdadeira epistemologia *jurídica*<sup>6</sup> e não somente de uma dogmática jurídica – além desta ser apenas parcial, circunstancial.

Os dois principais pontos a serem desenvolvidos como plataforma científica própria, em relação ao direito à Assistência Social, dizem respeito à: a) construção de sua concepção como efetivo direito subjetivo (e mesmo de verdadeiro direito fundamental<sup>7</sup>); b) o desenho do papel da Assistência Social dentro do quadro mais amplo da Seguridade Social, sem prejuízo de sua autonomia.

Em relação ao seu primeiro aspecto, vale dizer que por vezes se atribui ao direito à assistência social, ainda hoje, o caráter de mera liberalidade do governo (BORGETTO, LAFORE, 2006: 03; NEVES, 1993: 57-58), retirando-lhe seu vigor normativo.

O direito à assistência social como objeto do conhecimento jurídico deve, portanto, ter como ponto fundamental sua construção como verdadeiro direito, com real vigor normativo e possibilidade de exigibilidade perante as autoridades públicas e frente aos Tribunais. Para tanto, deve-se delimitar com

---

6 Epistemologia jurídica considerada aqui como a teoria do conhecimento científico do direito ou “o estudo das características relativas ao objeto e métodos das diversas ciências jurídicas”, em certo contraponto ao que se compreende por dogmática jurídica, que reside no “estudo do sistema de normas jurídicas vigentes em determinada época e local” (MONTORO, 2000: 106-108; no mesmo sentido, DINIZ: 2001: 35-36).

7 Neste sentido, a respeito da concepção de que todos os direitos envolvidos na estrutura da Seguridade Social, inclusive aqueles vinculados à Assistência Social, são direitos fundamentais, ver: SERAU JR., 2009.

---

precisão os beneficiários de cada programa assistencial, deixando espaço também para alguma flexibilidade (necessária diante da complexidade da vida social moderna), definir os órgãos administrativos responsáveis por sua execução e a possibilidade de judicialização dessas políticas assistenciais (possibilidade de acesso à justiça).

Quanto ao segundo ponto que mencionamos, já se verificou recentemente que o recuo da Assistência Social correspondeu ao aumento das demais figuras da Seguridade Social, como o direito à saúde e à Previdência Social, impondo-lhe uma atuação meramente subsidiária<sup>8</sup> (HUTEAU, 2001: 428).

Contudo, essa definição de papéis e a relação dos componentes estruturais (Saúde, Assistência Social e Previdência Social) da Seguridade Social entre si é altamente variável, profundamente dependente das condições sócio-econômicas.

Com as alterações profundas nas estruturas e relações de trabalho no fim do século passado (flexibilização e precarização do trabalho, desemprego estrutural, etc.), reduz-se a possibilidade de intervenção na sociedade, em prol do Bem-Estar Social, somente a partir das estruturas previdenciárias, abrindo-se maior espaço para as políticas assistenciais e mesmos para outras formas de intervenção estatal (política de emprego, por exemplo).

Em relação a ambos os tópicos fundamentais que indicamos para a construção de estudo jurídico específico, devem ser enfrentadas as difíceis relações entre Direito e Economia, sobretudo as abordagens que preconizam o predomínio do econômico sobre a necessidade de proteção social – apresentada em termos propriamente jurídicos através da denominada cláusula da *reserva do (financeiramente) possível*.

O desafio teórico para o jurista, portanto, é de encontrar os mecanismos jurídicos de diálogo com a esfera econômica: restrições e possibilidades orçamentárias; correta arrecadação e destinação dos tributos necessários à efetivação das políticas sociais; visualização das possibilidades econômicas de ampliação da cobertura assistencial

---

8 ILÍDIO DAS NEVES (1993: 127), falando da situação de Portugal, em lição que pode ser aproveitada para nossa realidade social, indica que o fato de que a Assistência Social, por estar atrelada à Previdência Social (ambas componentes da Seguridade Social), acaba por assumir função excessivamente reparadora, ao invés de trabalhar no sentido da prevenção das situações de marginalidade social. A confusão metodológica influi em sentido negativo; não contribui para a efetiva expansão das políticas assistenciais.

---

e respectivo arranjo orçamentário; realização de diálogo social sobre as prioridades de proteção social a serem incorporadas na legislação, dentro de uma perspectiva de relativa escassez orçamentária.

Em todos os eixos de preocupações que apresentamos, coloca-se como dificuldade extra à Ciência Jurídica a pouca aplicabilidade ou baixa utilidade do Direito Comparado. De fato, diante das enormes diferenças culturais, econômicas, sociais e políticas de cada país, muito pouco se pode aproveitar da experiência dos demais países.

Outrossim, deve o jurista orientar seus olhos e estudos justamente para a realidade nacional; não somente para as normas jurídicas, mas sobretudo para nossa forma específica de expressar e construir a cidadania.

## **Conclusões**

O Brasil avançou muito, nos últimos tempos, em relação ao combate à desigualdade social e suas principais consequências. Porém, muito ainda há por fazer, e a Assistência Social, nas diversificadas políticas e serviços que abrange, é um dos instrumentos mais eficazes de promoção do Bem-Estar Social.

A evolução do Direito e a complexidade da sociedade moderna impõem que não somente as áreas da Economia e da Política discutam sobre políticas assistenciais.

Também o profissional do Direito e o jurista devem participar desse debate, sobretudo produzindo *tecnologia jurídica* apta à configuração do direito à assistência social como um verdadeiro direito subjetivo, exigível e dotado de plena eficácia.

Assim, a Ciência Jurídica não estará produzindo conhecimento estéril, mas fecundo, e muito relevante no auxílio dessa empreitada constante da construção da cidadania brasileira.



---

## Referências

BALERA, Wagner. **Noções preliminares de Direito Previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

BORGETTO, Michel, LAFORE, Robert. **Droit de l'aide et de l'action sociales**, 6 ed., Paris: Montchrestien, 2006.

CAETANO COSTA, José Ricardo. **Perícia Biopsicossocial – perspectivas de um novo modelo pericial**. Caxias do Sul: Plenum, 2014.

---

**Direito do Trabalho e Direito Previdenciário – subsídios ao trabalho social**. Jundiaí: PACO, 2013.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de, LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**, 16 ed., rev., atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves, VILLELLA, José Corrêa, LINS, Carlos Otávio Bandeira (coord.). **Renda Mínima**. São Paulo: LTr, 2003.

DIAS, Eduardo Rocha, MACÊDO, José Leandro Monteiro de. **Curso de Direito Previdenciário**, 3 ed., rev., atual., e ampl., São Paulo: Método, 2012.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**, 13 ed., São Paulo: Saraiva, 2001.

GUSMÃO, Paulo Dourado de. **Introdução ao estudo do direito**. 14. ed., rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

HORVATH JR., Miguel. **Direito Previdenciário**, 9 ed., completa, rev. e ampl., São Paulo: Quartier Latin, 2012.

HUTEAU, Gilles. **Sécurité sociale et politiques sociales**, 3 ed., Paris: Armand Colin, 2001.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2011.

McCANN, Michael W. **Poder Judiciário e mobilização do direito: uma perspectiva dos “usuários”**. Revista da EMARF. Rio de Janeiro, dez. 2010, pp. 175-196, 2010.

MIRANDA ROSA, Felipe Augusto; CANDIDO, Odila D. de Alagão. **Jurisprudência e mudança social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1988.

---

MONTORO, André Franco. **Introdução à Ciência do Direito**, 25 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

NEVES, Ilídio das. **A Segurança Social Portuguesa – problemas, realidades e perspectivas**. Lisboa: ISPI, 1993.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário Esquemático**, 4 ed., São Paulo: Saraiva, 2014.

SAVARIS, José Antonio. **Direito Processual Previdenciário**, 5 ed., Curitiba: Alteridade, 2014.

SERAU JR., Marco Aurélio. **Curso de Processo Judicial Previdenciário**, 4ª ed., S. Paulo: Método, 2014.

\_\_\_\_\_. **Seguridade Social como direito fundamental material**. Curitiba: Juruá, 2009.

TERRÉ, François. **Introduction générale au droit**, 6 ed, Paris: Dalloz, 2003.





# O DIREITO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO ÁREA DO CONHECIMENTO JURÍDICO

*Marcos José Nogueira de Souza Filho*

**Resumo:** o presente artigo tem por objetivo a demonstração teórica – após a análise da assistência social sob o prisma da dignidade da pessoa humana, bem como seu enquadramento na condição de direito social ou de direito fundamental de segunda geração – da autonomia de um novíssimo ramo do saber jurídico: o Direito da Assistência Social. Diante do disciplinamento constitucional e doutrinário dos setores da saúde e da previdência social que, juntos com a assistência social, compõem a seguridade social (CF/88, art. 194), cada um deles constitui objeto de estudo de disciplinas respectivas e já consagradas como ramos autônomos do Direito (Direito Sanitário e Direito Previdenciário), essencialmente integrantes do Direito Público. Outra condição não se pode esperar do Direito da Assistência Social, que hoje atende à conjugação das três modalidades clássicas de autonomia: autonomia científica, autonomia didática e autonomia legislativa. É por meio do atendimento concomitante destas três modalidades de autonomia que se tentará atribuir, lançando-se mão de uma pesquisa essencialmente bibliográfica (doutrinária) e jurisprudencial, ao Direito da Assistência Social a qualidade de ramo autônomo da ciência jurídica.

**Palavras-chave:** Direito; Assistência; Autonomia.

## Introdução

A assistência social, que, juntamente com a saúde e a previdência social, integra a seguridade social, vem merecendo ao longo dos últimos anos lugar de destaque dentre as ações prioritárias efetivadas em nível de Administração federal. Este cenário tem repercutido não somente no campo socioeconômico, mas também na área jurídica, a partir do incremento do arcabouço normativo que tutela as políticas públicas na área da proteção social aos mais necessitados.

---

A efetivação e a ampliação das políticas públicas filantrópicas, alcançando cada vez mais significativo número de beneficiários e se aliando à evolução da ordem legislativa sobre o assunto, vêm revestindo o Direito da Assistência Social de uma relevância prática nunca dantes visualizada. Tal relevância permite supor a qualidade de ramo autônomo da ciência jurídica do Direito da Assistência Social. É esta a proposta do presente artigo científico, que buscará na pesquisa bibliográfica e jurisprudencial argumentos doutrinários necessários à comprovação da tese da autonomia deste recentíssimo ramo do conhecimento jurídico.

Para tanto, serão inicialmente apresentados aspectos propedêuticos que (a) inserem a assistência social no contexto dos direitos sociais e dos direitos fundamentais de segunda geração, bem como (b) analisam o tema sob o prisma da dignidade da pessoa humana.

## **1 A Assistência Social na perspectiva da dignidade da pessoa humana**

Os direitos fundamentais, inclusive os de segunda geração – em que estão enquadrados os direitos sociais e, nestes, por sua vez, a assistência social – são fundamentados teórica e filosoficamente pela dignidade da pessoa humana, que se faz presente no texto constitucional na relevante qualidade de fundamento da República Federativa do Brasil, *ex vi* o disposto no art. 1º, inc. III, da Constituição Federal.

De certo, se a vida constitui um dos principais direitos fundamentais da pessoa humana, a sistemática constitucional entende não ser suficiente a garantia do direito à mera subsistência, pois esta deve ser revestida com o manto da dignidade. Assim, não basta o direito à vida, mas à existência digna. Em não raras oportunidades, o alcance da dignidade, especialmente sob o ponto de vista dos financeiramente hipossuficientes, é atribuição do Estado, que passa a ser o ente garantidor de amparo pecuniário mínimo àqueles que não possuem qualquer outra forma de obter fonte para seu sustento digno.

Tratando do tema por meio da expressão “princípio do respeito à dignidade do cidadão”, Tsutiya (2008, p. 423) atribui “à Assistência Social prestar proteção social adequada, que permita ao indivíduo exercer plenamente sua cidadania, o que inclui fazer exigências vexatórias quando da comprovação do estado de miserabilidade da pessoa que será protegida”.

---

No contexto da hipossuficiência econômica, o reconhecidamente pobre deve encontrar no Estado subsídios financeiros que lhe permitam a subsistência digna. O Estado, portanto, como aliado do indivíduo na consumação dos direitos sociais, deve oferecer condições mínimas de subsistência digna àqueles que, por infortúnio ou incapacidade laboral, não possuem meios de arcar financeiramente com sua própria sobrevivência.

Assim, tarefa impossível de ser cumprida é a desvinculação entre a função constitucional da assistência social e o princípio da dignidade da pessoa humana. Sarlet, Morinoni e Mitidiero (2013, p. 621) não se arriscam na tarefa e, ao contrário, relacionam a finalidade da assistência pública ao atendimento da dignidade: “Quanto ao regime constitucional de assistência social ou assistência aos desamparados, configura-se como a expressão máxima do princípio da solidariedade e mesmo do respeito à dignidade da pessoa humana, porquanto representa proteção político-jurídica especial destinada a indivíduos e grupos sociais vulneráveis ou necessitados”.

Completa é a análise da função da assistência por Sposati (2009, p. 25), que, além do caráter financeiro, vincula-a ao aspecto psicológico e social da vida com dignidade:

Antes de qualquer coisa, a assistência social se alinha como política de defesa de direitos humanos. Defender a vida, independentemente de quaisquer características do sujeito, como é o caso da saúde, é também um preceito que a orienta. No contraponto da desproteção, está em questão evitar as formas de agressão à vida. Em distinção à saúde, a vida aqui não está adstrita ao sentido biológico, mas sim ao sentido social e ético. Portanto, a assistência social se coloca no campo da defesa da vida relacional. As principais agressões à vida relacional estão nos campos:

1. Do isolamento, em suas expressões de ruptura de vínculos, desfiliação, solidão, apartação, exclusão, abandono. Todas essas expressões reduzem em qualquer momento do ciclo de vida as possibilidades do sujeito, e sua presença agrava a sobrevivência e a existência nos momentos em que ocorrem maiores fragilidades no ciclo de vida: a infância, a adolescência e a velhice. [...]

- 
2. Da resistência à subordinação, em suas expressões de coerção, medo, violência, ausência de liberdade, ausência de autonomia, restrições à dignidade. [...]
  3. Da resistência à exclusão social, em todas as suas expressões de aparação, discriminação, estigma, todos distintos modos ofensivos à dignidade humana, aos princípios da igualdade e da equidade.

De toda sorte, resta intimamente vinculada a finalidade da assistência pública, tal como preconizada pela Constituição Federal, com o atendimento ao fundamento básico da República brasileira: a dignidade da pessoa humana. Assim, a assistência social pode ser entendida como um conjunto de políticas públicas direcionadas à parcela da população que se encontra em situação de miserabilidade, garantindo-se-lhe um parâmetro básico de dignidade à sua subsistência.

## **2 A Assistência Social como Direito Social**

Os direitos fundamentais de primeira geração (direitos individuais, civis e políticos), surgidos historicamente a partir da Revolução Francesa e consubstanciados na máxima da “liberdade”, predominaram durante o final do séc. XVIII, todo o séc. XIX e o séc. XX, em cujos meados passou-se a vislumbrar uma certa decadência do modelo essencialmente liberal de organização estatal. Somam-se ao cenário os efeitos sociais da Revolução Industrial, quando a classe trabalhadora estava exposta a desregradas coações patronais, absolutamente desprovida da mais simples das proteções estatais.

Tal circunstância fez gerar e crescer movimentos populares e trabalhistas reivindicatórios de melhores condições de subsistência, afrontando diretamente o capitalismo liberal e os interesses da burguesia reinante à época, apelando ao poder estatal a fixação de regras limitadoras dos abusos cometidos pela classe empresarial. Para Sarlet, Morinoni e Mitidiero (2013, p. 273),

O impacto da industrialização e os graves problemas sociais e econômicos que a acompanharam, as doutrinas socialistas e a constatação de que a consagração formal de liberdade e igualdade não gerava a garantia do seu efetivo gozo acabaram,



---

já no decorrer do século XIX, gerando amplos movimentos reivindicatórios e o reconhecimento progressivo de direitos, atribuindo ao Estado comportamento ativo na realização da justiça social.

As reivindicações populares e a proteção estatal aos desvalidos ensejaram as primeiras políticas públicas assistenciais na Europa do sec. XIX. Os direitos sociais, até então em sua fase embrionária, solidificaram-se a partir de outro marco histórico bem definido: a Segunda Grande Guerra, cujo término dividiu o planeta em dois grandes blocos provenientes da dicotomia capitalismo X socialismo, e que mostrou aos países liberais a necessidade de, em razoável medida, admitir a intervenção do Poder Público na economia.

Surgia, justamente a partir do receio, que permeava as classes econômicas ocidentais, quanto ao avanço ou alastramento do meio de produção socialista, o posicionamento segundo o qual era indispensável frear a relação liberalista e conceber, ao trabalhador, garantias de proteção não mais somente em face do Estado, mas de outros setores da própria sociedade. Cabia, então, ao Poder Público a regulação das relações particulares trabalhistas, de modo a evitar que a parte economicamente mais forte passasse a se sobrepujar em relação à mais fraca. Trata-se das fases embrionárias do Direito do Trabalho e do Direito Previdenciário, na qualidade de ramos jurídicos com cerne na proteção dos economicamente hipossuficientes.

Incrementam-se, neste cenário, a proteção social e a implementação do chamado *welfare state*. Abre-se espaço para o desenvolvimento do Estado Social de Direito, constitucionalizado na Carta mexicana de Querétaro, em 1917, e na alemã de Weimar, em 1919. Atine à tentativa de conciliação entre os ditames do capitalismo, agora em nova roupagem proveniente do declínio do liberalismo clássico, e das políticas com vistas ao atendimento do bem-estar social. O Estado passa, assim, a ser garantidor dos direitos fundamentais, e não mais o elemento contra quem os direitos fundamentais encontravam embasamento. Trata-se do que a doutrina convencionou denominar de prestação ou ação positiva do Estado.

Para Tsutiya (2008, p. 415), é neste contexto histórico que a assistência social se revela:

A Assistência Social foi instituída como compensação do mercado, uma forma de amenizar as agruras do proletariado explorado pela nobreza e depois pela burguesia. A transformação

---

do estágio de compensação de mercado para efetivo direito de cidadania demandou longa jornada. Surge sob os escombros deixados pela Segunda Guerra Mundial, na metade da década de 40, na França e na Inglaterra. O sistema, garantidor de proteção social para todos, assegurado por serviços públicos custeados pelo orçamento estatal, cuja receita decorre do pagamento de impostos e taxas pelo conjunto dos cidadãos, foi instituído após acordo entre sociedade, Estado e mercado.

Enquadra-se a assistência, portanto, no elenco de direitos fundamentais de segunda geração, de caráter eminentemente socializante, a partir dos quais se incrementa a busca pela justiça social. Caracterizam-se, assim, através dos direitos sociais, econômicos e coletivos. O contexto deixa de se focar no cidadão individualmente considerado, nos moldes do liberalismo clássico, que passa a ser vislumbrado com ser social e componente da coletividade. O fundamento das políticas públicas deixa de ser o indivíduo e passa a ser a sociedade como um todo. Relaciona-se, assim, à máxima da “igualdade”, segundo ideal da Revolução Francesa. Passa-se então a entender a importância do princípio da igualdade, não somente em sua dimensão jurídica, mas, e principalmente, sob os prismas econômico e social.

### **3 Fundamentos constitucionais da Assistência Social e sua condição no contexto da seguridade social**

A Constituição Federal de 1988 se preocupou em elencar textualmente os principais direitos sociais, consistentes na prestação estatal positiva e na elaboração de políticas públicas voltadas ao atendimento aos mais necessitados. Consta, sobre o assunto, a seguinte lista dos direitos fundamentais de segunda geração: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (art. 6º).

Também nos termos da Constituição Federal, a assistência social é setor integrante da seguridade social, juntamente com a saúde e a previdência social. Em verdade, referem-se todas a conjuntos de serviços públicos, constitucionalmente tutelados e garantidos às clientelas respectivas de cada área, voltados à proteção social e ao atendimento a direitos fundamentais de segunda geração (direitos sociais). Assim rege o art. 194, *caput*, da Carta

---

de 1988: “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.”

Mesmo se constituindo essencialmente em serviços públicos, todas as áreas componentes da seguridade social estão disponíveis ao cumprimento pela iniciativa privada, já que a Constituição, no dispositivo acima transcrito, aduz que a sociedade também exerce papel de executora, e não somente de destinatária ou financiadora.

Nestes termos, a saúde pode se caracterizar como uma atividade particular e empresarial, inclusive com finalidades lucrativas, observados por óbvio os limites constitucionais e éticos do ofício. Afinal, é constitucionalmente assegurada à iniciativa privada a possibilidade de prestação de serviços nesta área, não obstante sua indiscutível condição de interesse público: “A assistência à saúde é livre à iniciativa privada” (art. 199).

O mesmo se sucede com a previdência, que também admite a modalidade privada, desde que de índole meramente complementar à previdência pública, sendo aquela de caráter facultativo e esta, de caráter obrigatório. É o que se pode deduzir dos termos do art. 202 da Constituição Federal, segundo os quais “o regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo”. Por se tratar também de atividade tipicamente empresarial, pelo menos quando executada por entidades abertas de previdência, está também vinculada a fins lucrativos.

Também a iniciativa privada tem à sua disposição a prestação de serviços assistenciais. Não obstante, diferente do que ocorre com a saúde e a previdência social, é logicamente incompatível com a natureza da assistência a finalidade lucrativa. Assim, o mecanismo de estímulo à prestação desta modalidade de serviço pela iniciativa privada se dá na forma de incentivos fiscais, a exemplo do que prevê o §7º do art. 195 da Constituição: “São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei”.

Mesmo estando os três setores integrantes da seguridade social (saúde, previdência e assistência social) à disposição da iniciativa privada, é de se reconhecer o interesse essencialmente público dos serviços, por isso sua caracterização como política pública de proteção social à pessoa humana. Destarte, o papel exercido pela sociedade e pela iniciativa privada

---

possui caráter eminentemente suplementar e subsidiário, pois este não poderá substituir a iniciativa estatal sobre a matéria.

No que se refere à saúde (Lei nº 8.080, de 19 de Setembro de 1990), entende-se que seu campo de atuação não se restringe meramente ao tratamento de doenças ou recuperação dos enfermos ou acidentados; vai muito além e alcança o viés preventivo, que consiste na divulgação de campanhas e distribuição de materiais e produtos de prevenção a doenças. Nos termos da Lei nº 8.212, de 24 de Julho de 1991, a saúde “é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (art. 2º).

Regida pela Lei nº 8.080, de 19 de Setembro de 1990, a saúde é direcionada a todos, ou seja, todas as pessoas, independente de qualquer condição ou qualificação, são potenciais beneficiárias dos serviços da área da saúde, não importando a cor, a idade, a classe social ou qualquer outro critério discriminatório. É o que se depreende da conjugação do inc. I do parágrafo único do art. 194 com o *caput* do art. 196, para quem a saúde é universal, “direito de todos e dever do Estado”.

Quanto ao sistema administrativo responsável pela prestação de serviços na área da saúde, também é abrangente e alcança todos os níveis federativos, que atuam em regime de mútua cooperação material e financeira, mitigando suas fronteiras e agindo como se interagissem através de um só organismo: o sistema único de saúde.

No que tange à previdência social, consiste no conjunto de prestações à disposição do trabalhador em situação de incapacidade – temporária ou definitiva, parcial ou total, voluntária ou involuntária – para a atividade laboral que lhe garanta, por si só, sua subsistência. Em termos legais, a Lei nº 8.213, de 24 de Julho de 1991, dá à previdência a finalidade de “assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente” (art. 3º).

Entretanto, para o trabalhador ter acesso a qualquer dos benefícios disponibilizados pela previdência social, mister se faz a verificação de requisito absolutamente essencial, qual seja o prévio cumprimento de obrigação tributária relativa ao pagamento da contribuição previdenciária. O

---

cumprimento de tal requisito se deve ao caráter contributivo da previdência, estampado no *caput* do art. 201 da Constituição Federal.

Regulamentada pela Lei nº 8.213/91, a previdência social tem por entidade básica responsável pelo recebimento dos pedidos, pela análise dos requisitos e pelo pagamento dos benefícios previdenciários o INSS – Instituto Nacional do Seguro Social, autarquia criada pelo Decreto nº 99.35, de 27 de Junho de 1990, através da fusão do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) com o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS).

Nestes termos, o INSS tem por função típica o pagamento de benefícios previdenciários (aposentadorias, pensão, auxílio-doença, salário-maternidade etc.). Não obstante, a autarquia previdenciária também assume a função de pagar um dos benefícios assistenciais previstos no art. 203 da Constituição Federal, ou seja, o INSS, criado para a prestação de serviços na área da previdência, exerce também, de forma atípica, atividades no âmbito da assistência social.

Não são todos os serviços assistenciais os de responsabilidade do INSS, mas tão somente o chamado Benefício de Prestação Continuada pago ao idoso ou deficiente e fixado pelo inc. V daquele dispositivo constitucional, que se refere à “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”.

Já no que tange especificamente à assistência social, trata-se do conjunto de benefícios e serviços públicos voltados à pessoa hipossuficiente, visando a garantir-lhe as condições mínimas de subsistência e o atendimento ao princípio da dignidade da pessoa humana. Nos termos do art. 4º da Lei nº 8.212/91, a assistência social é “a política social que provê o atendimento das necessidades básicas, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, independentemente de contribuição à Seguridade Social”.

A doutrina também se preocupa com a boa conceituação da assistência social. Correia (2007, p. 18), por exemplo, explica que, como finalidade, “a assistência tem por objeto específico o socorro, a ajuda e o amparo ao homem em suas necessidades vitais. Na assistência, estamos diante daqueles que se encontram alcançados pelo máximo de exclusão social”.

---

Já Tsutiya (2008. P. 420), ressaltando a condição de política pública ao invés do caráter meramente filantrópico da assistência social, leciona que

A Assistência Social ganhou estatuto de política social pública, passando por uma reformulação organizacional. Passaram a compor a Seguridade Social a Saúde e a Previdência Social. A Assistência Social seria legitimada como estratégia para o enfrentamento da pobreza e alcançaria, no processo de elaboração de sua lei orgânica, consistência teórica para superar seu perfil assistencialista e conquistar *status* de política pública.

Comparativamente, a clientela da assistência não é tão ampla quanto a da saúde, que é universal e atende a absolutamente todos, mas também não tão restrita quanto a da previdência, que exige do seu beneficiário a contribuição prévia. A assistência não é destinada para todas as pessoas, mas àquelas que não podem prescindir do auxílio estatal para conseguir o mínimo de condições para uma sobrevivência digna. Ademais, há de o beneficiário da assistência cumprir requisitos constitucionais e legais para fazer jus a algum serviço ou benefício deste campo da seguridade social.

Não se inclui entre tais requisitos a contribuição prévia, pois dispensada esta pela Constituição Federal, cujo art. 203, *caput*, rege: “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”. Assim, reitera-se que bastam a condição de hipossuficiente e o cumprimento dos requisitos para que se tenha direito a alguma das prerrogativas assistenciais, pois estas dispensam a comprovação de pagamento prévio de alguma contribuição social.

Quanto ao sistema administrativo pertinente, a assistência social fez por merecer a instituição de um sistema único, nos moldes do que já tinha sido instaurado a favor da saúde. Trata-se do Sistema Único de Assistência Social – SUAS que, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, é dotado de uma estrutura administrativa que permite a descentralização, democratização e participação popular na sua gestão, abrangendo a ação de todos os entes federativos e imunizando a União da responsabilidade de agir sozinha na prestação de serviços assistenciais.

---

## 4 Manifesto pela autonomia do Direito da Assistência Social

Comumente, os ramos do Direito nascem atrelados a outro, e somente após sua evolução e desenvolvimento conseguem se desvencilhar e conquistar sua autonomia. Nestes moldes, têm-se o Direito Tributário, nascido do Direito Administrativo; o Direito Comercial, do Direito Civil; o Direito Previdenciário, do Direito do Trabalho, dentre uma séria de outros exemplos.

Não foi diferente, sob o ponto de vista histórico-evolutivo, o que ocorreu com o Direito da Assistência Social, que foi e ainda vem sendo estudado como mero componente material do Direito da Seguridade Social. Esta conjuntura se deve em muito à configuração do tema dada pela Constituição Federal, de enquadrar a assistência – junto com a saúde e a previdência social – como setor integrante da seguridade social.

Há quem, na doutrina, critique a questão da autonomia dos ramos do Direito. Machado (2004, p. 54), por exemplo, entende que esta discussão envolvendo a autonomia

é um problema falso, porque na verdade o Direito é uno. Mesmo aquele que se dedique profissionalmente a apenas um dos denominados ramos do Direito a rigor não pode prescindir do conhecimento de outras áreas. Mesmo assim, por conveniência didática, o estudo do Direito Positivo de um país é dividido em capítulos, a saber, o Direito Constitucional, o Direito Administrativo, o Direito Tributário, o Direito Penal, o Direito Civil, o Direito Comercial, entre muitos outros.

Não obstante a importância da discussão, o que se pretende é se posicionar validamente acerca do atendimento, sim, dos requisitos da autonomia do Direito da Assistência Social. Destarte, a condição da assistência como parte da seguridade social não tem o poder de impedir sua autonomia jurídica. Para tanto, destaca-se que tal autonomia é alcançada a partir do momento em que o ramo conjuga concomitantemente três modalidades de autonomia: (a) a autonomia científica, (b) a autonomia didática e (c) a autonomia legislativa. Doravante, serão destinados alguns esclarecimentos sobre cada uma destas modalidades de autonomia, a partir de quando restará comprovada a autonomia jurídica do Direito da Assistência Social.

---

## 4.1 Autonomia Científica e as Normas Principlológicas Próprias

Entende-se por atendida a autonomia científica quando o ramo do Direito passa a dispor de um objeto de estudo próprio, dotado de normas principlológicas específicas e não aplicáveis a nenhuma outra disciplina do conhecimento jurídico. É o que ocorre com o Direito da Assistência Social, o qual detém para si um objeto de estudo exclusivo, qual seja a própria assistência pública.

Trata-se de um conjunto de serviços públicos destinados à parcela hipossuficiente da população, incapaz de garantir *per si* o sustento e que, por isso mesmo, necessita a ajuda estatal como única alternativa para a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana. Neste cenário, nenhum outro ramo jurídico estuda especificamente o assunto; quando muito, o Direito da Seguridade Social gasta algumas linhas de suas obras doutrinárias para dissertar, insuficiente e superficialmente, acerca dos benefícios e serviços assistenciais.

Inobstante o rol de princípios constitucionais fixado pelo parágrafo único do art. 194 da Carta Magna aplicar-se à seguridade social como um todo, ou seja, alcançando a assistência social, mas concomitantemente regulando a saúde e a previdência social, dispõe aquela área de normas principlológicas próprias, conforme disposto no art. 4º da Lei Orgânica da Assistência Social:

- Art. 4º. A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:
- I. supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
  - II. universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
  - III. respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
  - IV. igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;



- 
- V. divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Note-se, portanto, que tais princípios naturalmente não se aplicam a outras áreas que não a assistência social. Por isso mesmo constituem normas principiológicas específicas, garantido a autonomia científica do Direito da Assistência Social, como de resto ficará demonstrada também a autonomia didática e a legislativa, conforme as linhas a seguir.

#### **4.2 Autonomia Didática e a Graduação em Serviço Social**

Os requisitos legais para o exercício da profissão de assistente social é a graduação em Serviço Social e a inscrição nos respectivos Conselhos Regionais, conforme exigência contida na Lei nº 8.662, de 7 de Junho de 1993. Por Serviço Social se deve entender o curso de graduação integrante do grupo das ciências sociais que tem por objeto específico o estudo e a intervenção no campo das desigualdades econômicas inerentes à economia de mercado, visando a assegurar os interesses mínimos da parcela hipossuficiente da população.

O campo de atuação do profissional da assistência social não se restringe ao Poder Público, apesar de ali estar concentrado o maior número de profissionais da área: vai além e alcança uma série de instituições de direito privado, tais como hospitais, igrejas, creches e escolas, bem como – e principalmente – entidades de filantropia.

Não há como se estudar o Serviço Social sem o aparato normativo que lhe garante sustentação teórica; e isto é proporcionado pelo Direito da Assistência Social. Destarte, se esta disciplina não conta ainda com sua inclusão em cursos regulares de graduação ou pos-graduação em Direito – e por isto mesmo sua autonomia didática ou doutrinária é mitigada – pelo menos tem a seu favor a relação intrínseca com um curso completo de graduação diverso do saber jurídico: o Serviço Social.

#### **4.3 Autonomia Legislativa**

A assistência social, a exemplo do que sucede com as demais áreas compreendidas na seguridade social, mereceu disciplinamento normativo

---

exclusivo, por meio de uma Lei cujo objeto se restringe ao assunto. Trata-se da Lei nº 8.742/93, já citada anteriormente e conhecida pela alcunha de LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social.

Em seu art. 1º, desde logo, a Lei traz uma explanação geral sobre a condição da assistência social como integrante da seguridade social e prevê a prerrogativa dos cidadãos às necessidades básicas de subsistência:

Art. 1º. A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Este instrumento normativo, destarte, sofreu alterações significativas em seu conteúdo a partir da edição da Lei nº 12.435, de 6 de Julho de 2011, inclusive no que tange ao Benefício de Prestação Continuada, pois, dentre outras regras, fixou definitivamente a idade mínima de 65 (sessenta e cinco) anos para o idoso e reconceituou a ideia de família para efeitos assistenciais.

Assim, a exemplo do que ocorre com os ramos do Direito atinentes aos demais setores integrantes da seguridade social, o Direito da Assistência Social também dispõe da autonomia legislativa, dada a existência de instrumentos normativos legislativos voltados exclusivamente para a tutela da assistência pública.

## **5 Críticas à jurisprudência previdenciária pelo não reconhecimento da autonomia do Direito da Assistência Social**

Os Tribunais Pátrios, superiores ou não, parecem ainda não reconhecer a autonomia jurídica do Direito da Assistência Social, pois nas oportunidades em que emitem um acórdão com base na LOAS, fazem-no a partir de referências e dos ensinamentos do Direito Previdenciário.

De fato, a assistência social, especificamente em razão do benefício de prestação continuada previsto na inc. V do art. 203 da Constituição Federal e no art. 20 da LOAS, também constitui atribuição do INSS. Este, enquanto autarquia previdenciária, exerce como função típica as atividades previdenciárias e, de forma atípica, o recebimento de requerimentos, a análise dos requisitos e o pagamento daquele benefício assistencial.

---

O fato de o INSS atuar nas lides judiciais que envolvem a assistência social e a aplicação da LOAS não caracterizam a ação, necessariamente, como de natureza previdenciária, já que Direito Previdenciário e Direito da Assistência Social são dois ramos distintos, independentes e autônomos entre si.

Não obstante, não são raras as decisões que, apesar de ter por objeto o benefício assistencial de prestação continuada (Direito da Assistência Social, portanto), as respectivas ementas fazem menção ao Direito Previdenciário. Este cenário se dá inclusive em âmbito de Supremo Tribunal Federal, a exemplo dos seguintes acórdãos:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. **PREVIDENCIÁRIO**. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. **BENEFÍCIO ASSISTENCIAL**. SALÁRIO MÍNIMO. LEI Nº 8.742/93. REQUISITOS OBJETIVOS. INEXISTÊNCIA DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE TRATADO OU LEI FEDERAL. NECESSIDADE DE REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. Não é cabível o recurso extraordinário, com fundamento na alínea b do inciso I II do art. 102 da Constituição Republicana, quando não houver declaração de inconstitucionalidade de tratado ou lei federal, na forma do art. 97 da Carta Magna (...). Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 496727 AgR/RS Ag.Reg. Recurso Extraordinário Relator(a): Min. Carlos Britto. Julgamento: 01/06/2007)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. **PREVIDENCIÁRIO** DEFICIENTE OU IDOSO. CF, ART. 203, V. **LEI 8.742/93**, ART. 20, § 3º. CONSTITUCIONALIDADE. I. - A Constituição, art. 203, V, garante à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, desde que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei, um salário-mínimo. A Lei 8.742/93, art. 20, § 3º, exige, para que se considere incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa, que a renda familiar mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo, disposição legal que o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade (ADI 1.232/DF). II. - RE conhecido e provido. Agravo não provido. (RE 461722 AgR/SP. Ag.Reg. Recurso Extraordinário. Relator(a): Min. Carlos Velloso. Julgamento: 22/11/2005).

---

O mesmo lapso pode ser verificado também em alguns acórdãos do Superior Tribunal de Justiça que, também ao decidir sobre a assistência social, fez referência ao Direito Previdenciário:

**PREVIDENCIÁRIO. CANCELAMENTO OU SUSPENSÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO UNILATERALMENTE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO PARALELISMO DAS FORMAS. DESNECESSIDADE. EXIGÊNCIA DOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO, DA AMPLA DEFESA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL POR MEIO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO.**

(...) A grande maioria dos benefícios sociais concedidos pela **LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social - Lei n. 8.742/93**, são deferidos por meio de decisão judicial, o que acarretaria excessiva demanda judicial, afetando por demasia o Poder Judiciário, bem como, a Procuradoria jurídica da autarquia, além da necessidade de defesa técnica, contratada pelo cidadão, sempre que houvesse motivos para a revisão do benefício. (...) Conforme bem ressaltou o Tribunal de origem, o recorrente cancelou unilateralmente o benefício previdenciário, o que vai de encontro à jurisprudência desta Corte e do STF. Recurso especial improvido. (REsp 1429976/CE. Relator(a) Ministro Humberto Martins. Data do Julgamento: 18/02/2014)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. **PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA. ASSISTÊNCIA SOCIAL. ART. 203, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ART 34, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N.º 10.741/2003. ESTATUTO DO IDOSO.**

1. Conforme instituído no parágrafo único do art. 34 da Lei n.º 10.741/2003, para fins de concessão de benefício assistencial nos termos da LOAS, não deve ser computado no cálculo da renda familiar per capita o mesmo benefício já concedido a ente idoso.

2. Agravo regimental desprovido. (AgRg no REsp 787355/PR. Ministra Laurita Vaz. Data do Julgamento: 19/11/2009)

---

Além daqueles Tribunais Superiores, também Tribunais Regionais Federais, que lidam constantemente com o Direito da Seguridade Social, também cometem o mesmo equívoco ao enquadrar a assistência no âmbito do Direito Previdenciário. Veja-se, sobre isso, o que já decidiu o Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

**PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ART. 20, DA LEI 8.742/93. REQUISITOS LEGAIS. IDADE SUPERIOR A 65 ANOS. HIPOSSUFICIÊNCIA. ILEGALIDADE DO DESCONTO.** 1. O benefício de prestação continuada é devido à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. 2. A família com renda mensal per capita inferior a ¼ do salário-mínimo não é capaz de prover de forma digna a manutenção do membro idoso ou portador de deficiência física (§ 3º, art. 20, Lei 8.742/93). 3. (...) 4. (...) 5. A parte autora atendeu aos requisitos legais exigidos: idade superior a 65 anos e renda per capita inferior a ¼ do salário-mínimo, viabilizada pela exclusão da renda do cônjuge idoso (fls. 47 e 48/49). 6. Inexiste obrigação de a impetrante devolver a quantia recebida a título de LOAS, sendo o desconto em sua pensão ilegal. 7. Remessa a que se nega provimento. (REOMS 0001067-16.2011.4.01.3503/GO, Rel. Desembargador Federal Cândido Moraes, e-DJF1 p.57 de 17/01/2014)

**PREVIDENCIÁRIO E CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. BENEFÍCIO DE AMPARO SOCIAL À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA E AO IDOSO. ART. 203, V, CF/88. LEI 8.742/93.** 1. (...) 2. Cabível o mandado de segurança no âmbito da Assistência e Previdência Social quando o impetrante deseja discutir a legalidade de ato administrativo, comissivo ou omissivo, de efeitos concretos, prejudiciais a direito líquido e certo, como é o caso dos autos, onde a impetrante pretende a concessão de seu benefício assistencial de prestação continuada - LOAS, não concedido em virtude do não preenchimento do requisito de renda familiar per capita igual ou inferior a ¼ de salário mínimo (art. 20, §3º, da Lei n. 8.742/93). 3. (...) 4. Presentes os pressupostos legais para a concessão do benefício de prestação continuada denominado amparo social à pessoa portadora de deficiência física e ao idoso (art. 203 da CF/88 e art. 2º, V, Lei 8.742/93), pois comprovado que a parte

---

requerente atendeu ao requisito etário e que não possui meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. 5. (...) 6. Apelação e remessa oficial desprovidas. (AMS 0029860-54.2005.4.01.3800/MG, Rel. Desembargadora Federal Neuza Maria Alves da Silva, e-DJF1 p.82 de 16/10/2013)

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região também vem repetindo tais deslizes, senão veja-se o seguinte acórdão:

**PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO. BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA. LEI Nº 8.742/93. AUSÊNCIA DA PERÍCIA MÉDICA JUDICIAL. NULIDADE DA SENTENÇA.**

1. Apelação interposta em face da sentença proferida pelo MM. Juiz Estadual da Vara Única da Fazenda Pública de Ipojuca - PE, que julgou improcedente o pedido de restabelecimento do benefício de prestação continuada “**LOAS**”. 2. Nos termos do art. 203, V, da Constituição Federal e do art. 20 da Lei nº 8.742/93, para que seja concedido o benefício de prestação continuada, a autora deve provar que preenche os seguintes requisitos: 1º) ser portadora de deficiência que a incapacite para a vida independente e para o trabalho, 2º) não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família. 3. (...) 4. (...) 5. Apelação provida para, declarada a nulidade da sentença, determinar o retorno dos autos à origem, reabrindo-se a instrução processual e realizando-se a perícia judicial. (Apelação Cível - AC567537/PE. Relator: Desembargador Federal Francisco Cavalcanti. Data do Julgamento: 20/02/2014).

Por fim, justifica-se a legitimação do INSS como parte em ações judiciais relativas à assistência social e ao Benefício de Prestação Continuada prevista no inc. V do art. 203 da Constituição Federal, por ser a autarquia responsável pelo recebimento do requerimento, pela análise dos requisitos e pelo pagamento do benefício.

Reitera-se que tal desiderato, de índole assistencial, constitui função atípica do INSS, pois este lida tipicamente com a matéria essencialmente

---

previdenciária. Trata-se do que impõe o art. 3º do Regulamento do Benefício de Prestação Continuada (Decreto nº 6.214, de 26 de Setembro de 2007): “O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS é o responsável pela operacionalização do Benefício de Prestação Continuada, nos termos deste Regulamento”. Também rege o art. 14 do mesmo ato administrativo que “O Benefício de Prestação Continuada deverá ser requerido junto às agências da Previdência Social ou aos órgãos autorizados para este fim”.

E mais: por se constituir uma autarquia federal, induz a competência para a Justiça Federal, *ex vi* o disposto no art. 109 da Constituição Federal:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.

Outrossim, os recursos financeiros utilizados pelo INSS para o pagamento dos benefícios assistenciais não são próprios, mas do orçamento da União, especificamente do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome através do Fundo Nacional de Assistência Social. Não obstante, as ações judiciais não formam litisconsórcio passivo necessário entre o INSS e a União, agindo aquele de forma isolada. É este o posicionamento da Turma de Uniformização Nacional dos Juizados Especiais Federais:

Conforme resta sedimentado na presente Turma Recursal, a União Federal não possui pertinência subjetiva passiva nas lides que têm por objeto a discussão acerca dos benefícios assistenciais estabelecidos pela Lei nº 8.742/93 (LOAS), pois compete ao INSS a concessão, a suspensão ou a cassação dos aludidos benefícios. (Processo nº 2002.80.14.0068-0 – Recorrente: Maria Salete Ferreira – Recorrido: Instituto Nacional do Seguro Nacional – Relator: Juiz Federal Francisco Wildo Lacerda Dantas).

Do exposto, as atribuições do INSS – autarquia previdenciária – como entidade responsável pelo recebimento dos requerimentos, análise dos requisitos e pagamento do benefício assistencial do art. 20 da LOAS, bem como sua legitimidade processual exclusiva para configurar no

---

polo passivo de demandas que envolvam o mesmo benefício, não são suficientes para enquadrar a assistência social como matéria do Direito Previdenciário. Ao contrário do que os tribunais pátrios aduzem nas ementas de seus acórdãos, quando se discute judicialmente o Benefício de Prestação Continuada, o ramo jurídico pertinente não é o Direito Previdenciário, e sim o Direito da Assistência Social.

## **Conclusões**

No artigo que se conclui, foi destacada a assistência social como um conjunto de políticas públicas voltadas ao hipossuficiente, a fim de garantir-lhe o mínimo de subsistência digna, para consolidação do fundamento da República Federativa do Brasil previsto no inc. III do art. 1º da Constituição Federal. Neste cenário, foi comprovada a ideia da assistência como direito social ou direito fundamental de segunda geração, surgida no contexto histórico da Revolução Industrial e consolidada na reorganização social verificada por ocasião do término da Segunda Guerra Mundial.

Foi discutida também a condição da assistência no contexto da seguridade social e da relação gênero-espécie mantida entre elas. Isto porque a seguridade constitui um conjunto de serviços públicos, formado pela assistência social, pela saúde e pela previdência social, todos independentes entre si, com conjuntura, conceito, clientela e legislação específicos.

Porém, o propósito mais significativo do estudo foi, sem dúvida, a qualificação do Direito da Assistência Social como ramo jurídico autônomo, demonstrada pela conjugação do atendimento às três modalidades de autonomia: (a) autonomia científica, dado que possui objeto de estudo e princípios próprios; (b) autonomia didática, vez que a assistência social conta até mesmo com um curso de graduação específico: o Serviço Social; e (c) a autonomia legislativa, na medida em que conta com um corpo normativo característico da matéria, especialmente sua Lei Orgânica (Lei nº 8.742/93).

Não obstante, o entendimento pela autonomia do Direito da Assistência Social não foi ainda incorporado pelos tribunais pátrios, que insistem em atribuir ao Direito Previdenciário o ramo pertinente à discussão judicial sobre o Benefício de Prestação Continuada, apenas pelo fato de que é o INSS a entidade que se posiciona no polo passivo das demandas jurisdicionais sobre a matéria.



---

Crê-se, entretanto, que a absorção da autonomia do Direito da Assistência Social não só pela jurisprudência, mas também – e principalmente – pela doutrina, é iminente, a exemplo do que já ocorrera com o Direito Previdenciário e o Direito Sanitário, respectivamente atinentes à previdência e à saúde que, juntos com a assistência social, integram este importantíssimo conjunto de políticas públicas denominado seguridade social.

## Referências

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves & CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de direito da seguridade social**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

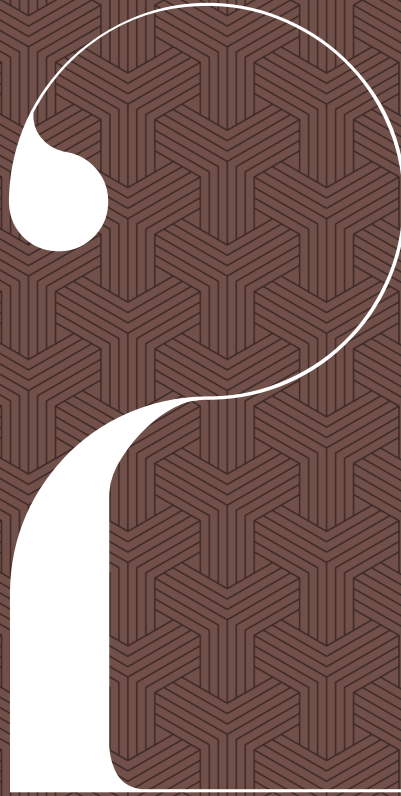
MACHADO, Hugo de Brito. **Introdução ao estudo do direito**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang; MORINONI, Luiz Guilherme & MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2013.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: **Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

TSUTIYA, Augusto Massayuki. **Curso de direito da seguridade social**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

— CAPÍTULO —



O PAPEL DO ADVOGADO  
NO SISTEMA ÚNICO DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)



# O PAPEL DO ADVOGADO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS): ALGUMAS REFLEXÕES CONTEMPORÂNEAS NECESSÁRIAS PARA SUA EFETIVAÇÃO

*Ana Paula Pereira Flores*

**Resumo:** O processo democrático deflagrado no Brasil pela Constituição Cidadã de 1988, impôs através de seus mecanismos e instrumentos jurídicos uma série de mudanças extremamente significativas para o povo brasileiro, principalmente no que tange a definição das suas políticas sociais públicas (art. 6º) e de seguridade social (art. 194). Por mais que muitos dos dispositivos constitucionais ainda não tenham sido implementados efetivamente, muitos avanços no que tangem à garantia destes direitos já se efetivaram ou estão em processo de efetivação. O objetivo deste artigo é traçar uma relação entre a política de assistência social, mais especificamente do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) atualmente em processo de implementação com a atuação do Advogado, sendo este, um profissional considerado como indispensável à administração da Justiça também pela Carta Magna de 1988 em seu artigo 133. Também objetiva fomentar uma necessária discussão acerca da atuação deste profissional no âmbito do SUAS, para que o mesmo possa contribuir na efetivação, no acesso e no exercício da cidadania pelos usuários dos serviços e programas de assistência social. O ponto em que os dois assuntos convergem atualmente é o momento em que a política pública de assistência social se encontra, qual seja: em processo de mudanças de paradigmas, avançando de uma política até então concebida pela “benesse” e pela “caridade” dos governantes e entidades não governamentais, principalmente as de cunho religioso, para uma política pública de seguridade social constitucionalmente definida, de competência do Estado e garantidora de direitos e protetora da violação destes.

---

**Palavras-chave:** Atuação; Advogado; Assistência Social; Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

## Introdução

A Constituição Federal de 1988 deflagrou um novo momento para a história da política de assistência social em nosso país. Definida então no artigo 194 como uma política pública de seguridade social não contributiva, a política de assistência social prevista nos artigos 203 e 204 passou a integrar um novo cenário no país, que desde então, até os momentos atuais, está buscando sua efetivação a partir de uma mudança de paradigmas, passando de uma política prestada na lógica do “favor”, da “benesse”, realizada por voluntários e, muitas vezes, vinculada a favores políticos ou entidades religiosas, para a constituição de uma política pública, de competência do Estado, garantidora de direitos e protetora quando da violação destes.

Desde suas origens, a assistência social no Brasil esteve relacionada ao clientelismo, ao apadrinhamento, ao assistencialismo, a tutela, o que desde então configurou um padrão de “favor” e não de acesso à direitos, a caracterizando historicamente como uma “(...) *não política*, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas sociais” (COUTO, 2010).

A partir de sua instituição como política pública, a assistência social foi regulamentada pela Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), passando a estabelecer algumas garantias fundamentais, mas principalmente determinando que deva ser o Estado, por meio dos governos municipais, estaduais e federal, o agente promotor dessas garantias e direitos, inaugurando assim, uma nova fase para a cidadania brasileira.

Embora a Constituição Cidadã tenha sido um marco no fortalecimento da cidadania brasileira, fato é que muitos de seus dispositivos ainda carecem por regulamentação, sendo possível observarmos que um dos maiores desafios no mundo jurídico-constitucional pós-1988 está demonstrado na garantia e efetivação por parte do Estado dos “Direitos e Garantias Fundamentais”, assegurados na tão comemorada Constituição, principalmente no que se refere aos “Direitos Sociais” (artigos 6º)<sup>1</sup>.

---

1 Direitos Sociais: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos

---

É fato que dificuldades na concretização de direitos podem surgir pela ausência de marcos normativos, como também pela inobservância dos mesmos, ou ainda pela mudança necessária de culturas arcaicas instituídas no âmbito da gestão das políticas públicas, sendo o que a vida cotidiana têm demonstrado no âmbito do acesso às políticas sociais, e mais especificamente, na política de assistência social, ainda impregnada por práticas assistencialistas e clientelistas, bem como por uma visível defasagem nos marcos regulatórios que a instituem e definem nos Estados e principalmente nos municípios.

A partir do ano de 2003, na IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em Brasília, uma grande deliberação foi efetivada, qual seja: a necessidade da imediata implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no país, que passou a se materializar principalmente com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS) em 2005<sup>2</sup>, e posteriormente da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH SUAS) em 2006, dentre outras normatizações de igual relevância.

Desde a sua instituição pela Constituição Federal de 1988, a política pública de assistência social passou a ser regulamentada a partir de um vasto aparato legal, ainda em construção atualmente, mas de suma importância para a sua organização e gestão, dentre os quais é relevante destacar:

- 1993 – Lei Federal Nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.
- 2004 – Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pela Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004;
- 2005 – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS), aprovada pela Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005;
- 2006 – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – (NOB RH-SUAS), atualizada pela Resolução CNAS nº 17, de 20 de junho de 2011;
- 2007 – “Decálogo dos Direitos Socioassistenciais”, aprovados

---

2 A NOB-SUAS 2005 foi revogada pelo artigo 4º da Resolução CNAS nº 33/2012, que aprovou a NOB-SUAS 2012.

---

na VI Conferência Nacional de Assistência Social realizada em Brasília no ano de 2007<sup>3</sup>;

- 2009 – Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (TNSS), aprovada pela Resolução CNAS n° 109, de 11 de novembro de 2009, e reimpressa em 2013;
- 2011 – Lei Federal N° 12.435, de 06 de julho de 2011, que atualizou e acrescentou dispositivos na LOAS<sup>4</sup>;
- 2012 - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS), aprovada pela Resolução CNAS n° 33, de 12 de dezembro de 2012.

Nesse sentido, a definição e a atualização do marco regulatório garantem o embasamento legal deste processo de transformação desta política pública, em pleno vigor na atualidade, mas ainda tem sido insuficiente para possibilitar a mudança de realidades necessárias nas gestões públicas, prioritariamente, as estaduais e municipais, por uma série de fatores que ainda necessitam de discussão, fortalecimento, regulamentação e implementação, para que o SUAS realmente se efetive enquanto sistema descentralizado, participativo e garantidor de direitos, além de protetor destes quando violados.

## **1. Os percursos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a partir da Constituição Federal de 1988**

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, e posteriormente com a aprovação da LOAS em 1993, a política pública de assistência social está em um contínuo processo de implantação e implementação pelos três entes federados, sendo que desde então e

---

3 Os 10 direitos socioassistenciais são: 1 - Todos os direitos de proteção social de assistência social consagrados em Lei para todos; 2 - Direito de equidade rural-urbana na proteção social não contributiva; 3 - Direito de equidade social e de manifestação pública; 4 – Direito à igualdade do cidadão e cidadã de acesso à rede socioassistencial; 5 – Direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade; 6 – Direito em ter garantida a convivência familiar, comunitária e social; 7. Direito à Proteção Social por meio da intersetorialidade das políticas públicas; 8 - Direito à renda; 9 – Direito ao co-financiamento da proteção social não contributiva; 10 - Direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais.

4 O SUAS só foi instituído legalmente pela Lei Federal n° 12.435, de 06 de julho de 2011, que atualizou os dispositivos da LOAS.



---

principalmente na atualidade se materializa através da efetivação do SUAS, sendo possível observar a partir do status em que se encontra o sistema, que o governo federal através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), mais especificamente através da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), enquanto gestor federal, e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), enquanto controle social, têm cumprido com seu papel normatizador, cofinanciador e fiscalizador desta política pública, embora ainda existam muitos desafios.

No entanto, também é notório que os Estados não têm conseguido cumprir seu papel interlocutório e intermediário com os municípios, podendo esta afirmação ser confirmada a partir de dados oficiais e anuais, principalmente do Censo SUAS<sup>5</sup>, onde fica evidente que sua implantação ainda ocorre de forma muito desigual. Também, quando observada a evolução do SUAS no Brasil em relação ao porte populacional dos municípios, é possível constatar uma relação diretamente proporcional, qual seja: quanto menores os municípios<sup>6</sup>, mais frágeis são os sistemas/gestores que operacionalizam a política pública de assistência social nos territórios, onde com grande frequência não se efetivam ainda minimamente a DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA e tampouco o COMANDO ÚNICO, preconizados como diretrizes do sistema pela LOAS (art. 5º inciso I) e pela NOB-SUAS 2012 (artigo 5º inciso II).

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, previsto inicialmente pela LOAS em 1993, mas que teve sua implementação iniciada a partir de deliberação aprovada na IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003, posteriormente regulamentada pela NOB-SUAS 2005, e só então instituído legalmente a partir da atualização da LOAS em 2011 pela Lei Federal nº 12.435, de 06 de junho de 2011.

O SUAS tem por funções: a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos (artigo 2º LOAS), e que se materializa através da provisão e da oferta de projetos, programas, serviços e benefícios

---

5 O Censo do Sistema Único de Assistência Social – Censo SUAS foi instituído pelo Decreto Federal nº 7.334, de 19 de outubro de 2010 e tem como finalidade coletar anualmente informações sobre os serviços, programas e projetos de assistência social realizados no âmbito das unidades públicas e privadas de assistência social, bem como sobre a atuação dos Conselhos de Assistência Social.

6 A maioria dos municípios 5.565 municípios brasileiros é de pequeno porte I com menos de 10.000 habitantes, conforme classificação da PNAS 2004.

---

socioassistenciais no território nacional. Foi inspirado aos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS), organizando seus programas e serviços de assistência social de forma territorializada e instalando suas unidades de atendimento em comunidades com maiores indicadores de vulnerabilidade social dos municípios brasileiros.

Com um modelo de gestão participativa, ele articula os três níveis de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada em 2004, envolvendo diretamente as estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal.

Em julho de 2010, conforme dados do Censo SUAS, 99,7% dos municípios brasileiros já estavam habilitados em algum dos níveis de Gestão do SUAS. Da mesma forma, todos os Estados, aderiram ao pacto de implantação e aprimoramento de seus sistemas locais e regionais de assistência social, buscando desde então a adequação de suas estruturas de assistência social aos parâmetros instituídos pelo SUAS, embora seja relevante destacar que o desempenho dos municípios na implantação e implementação do sistema têm superado o desempenho dos Estados, ao observarmos os dados oficiais.

O SUAS, conforme definido pela LOAS, organiza as ações da assistência social em dois tipos de proteção social<sup>7</sup>. A primeira é a Proteção Social Básica destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, além do fortalecimento dos vínculos familiares por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social (art. 6º A I), donde se destacam como principais serviços, as unidades públicas denominadas Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) (art. 6º C §§1º3º), que ofertam o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) (artigo 24A). A segunda é a Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tenham tido algum de seus direitos violados por ocorrência de abandono,

---

7 Entendendo proteção social como Di Giovanni a apresenta: “[...] chamo de *sistemas de proteção social* as formas – às vezes mais, às vezes menos - institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações. Incluo neste conceito, também tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto de bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas, na vida social. Incluo, ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades” (DI GIOVANNI; 2008, p.10).

---

maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros aspectos. A Proteção Social Especial se subdivide em Média Complexidade, donde se destacam como principais serviços os Centros Especializados de Assistência Social (CREAS) (art. 6º C §§2º3º), que ofertam o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) (artigo 24B), e de Alta Complexidade, onde se destacam como principais serviços os Serviços de Acolhimento Institucional, que se subdividem em: Abrigo Institucional, Casa-Lar, Casa de Passagem e Residência Inclusiva.

Em 2011, conforme dados do Censo SUAS, o SUAS no Brasil já contava com 7.600 CRAS e 2.100 CREAS, sendo estes mais comuns em municípios com mais de 20.000 habitantes, enquanto os CRAS já são encontrados inclusive em municípios de até 10.000 habitantes.

É relevante destacar que os serviços de assistência social, além de estarem previstos na LOAS como os CRAS e CREAS, estão normatizados e com parâmetros definidos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, aprovada pela Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009, tendo sido reimpressa em 2013.

O SUAS envolve também a oferta de Benefícios Assistenciais, prestados a públicos específicos de forma articulada aos serviços, contribuindo para a superação de situações de vulnerabilidade. Também gerencia a vinculação de entidades e organizações de assistência social ao sistema, atualmente em processo de constituição da “Rede Socioassistencial Privada do SUAS”, a partir da publicação da Resolução do CNAS nº 16/2010 e suas atualizações.

No que se refere aos trabalhadores do SUAS<sup>8</sup>, conforme dados do IBGE, em 2011, já contava com aproximadamente 220.000 trabalhadores, entre servidores públicos efetivos e trabalhadores das entidades não governamentais que atuam na área da assistência social.

A gestão compartilhada das ações e a aplicação dos recursos públicos do SUAS são negociadas e pactuadas nas “instâncias de pactuação” do sistema, quais sejam: Comissões Intergestoras Bipartite (CIB) e nas Comissão Intergestoras Tripartite (CIT) previstas inicialmente na NOB-SUAS 2005 e posteriormente nos artigos 128 a 137 da NOB-SUAS 2012.

---

8 Conforme a NOB/RH SUAS/2006 e sua atualização são **trabalhadores da assistência social/trabalhador do SUAS**: todos aqueles que atuam institucionalmente na política de assistência social, conforme preconizado na LOAS, na PNAS e no SUAS, inclusive quando se tratar de consórcios intermunicipais e entidades e organizações de assistência social.

---

Também, exercendo o controle social e público da política de assistência estão os Conselhos de Assistência Social reconhecidos inicialmente como formas de participação popular na gestão das políticas públicas pela Constituição Federal de 1988, e no caso específico desta política, regulamentados posteriormente no artigo 16 da LOAS em 1993, atualizada em 2011. São eles o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Conselhos Estaduais de Assistência Social (CEAS) e os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS). Também normatizados nos artigos 113 a 124 da NOB-SUAS 2012.

O SUAS é um sistema em constante e acelerado processo de implantação e fortalecimento a partir da articulação dos três entes federados, dos seus respectivos Conselhos de Assistência Social, de seus gestores, de seus trabalhadores, dos usuários e ainda da sociedade brasileira como um todo, o que fundamenta todos os esforços no intuito de efetivamente alcançarmos os objetivos por ele propostos.

## **2. A função do advogago a partir da Constituição Federal de 1988**

A advocacia é talvez uma das profissões mais antigas de que se tenha conhecimento, ao passo que todo o homem é dotado de direitos e obrigações. Se nas sociedades que nos antecederam já se identificava a presença de Advogados, atualmente a necessidade é ainda maior, em face da complexidade das relações pessoais que a vida nos submente, e do nível de civilidade em que nos encontramos, e diria ainda, a partir do fortalecimento do processo democrático em curso neste país, e de suas respectivas políticas públicas, com ênfase para as sociais, e neste caso específico a política de assistência social.

Mas não é só no âmbito da atuação privada que os Advogados são indispensáveis, ou seja, no âmbito da gestão pública, este profissional pode promover um papel essencial na formação de uma sociedade quando busca a preservação dos direitos constitucionalmente instituídos tais como: a liberdade de expressão, o acesso aos direitos humanos, sociais, socioassistenciais, dentre outros, o que com certeza proporciona o fortalecimento de sua atuação na esfera estatal, enquanto um profissional vinculado aos órgãos públicos de forma efetiva, e sendo assim, atualmente um novo espaço de atuação para este profissional têm se despontado, que é a atuação nas políticas públicas, prioritariamente as sociais.

---

A Constituição Federal de 1988 em seu Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça em sua Seção II – Da Advocacia Pública, institui a Advocacia Geral da União, e ainda definiu a atuação dos Procuradores de Estado e do Distrito Federal, sendo importante registrar que não menciona a criação das Procuradorias Gerais dos Municípios, assunto este atualmente em discussão e em vias de implantação no país face à necessidade de autonomia dos profissionais e a crescente demanda deste trabalho existente nos municípios.

Ainda no Capítulo IV, agora na Seção III – trata da Advocacia e da Defensoria Pública, em processo de fortalecimento no país, mas ainda com uma frágil estrutura quando comparada à necessidade da sociedade atual.

Nesta parte da Constituição, mais especificamente em seu artigo 133, registra a atuação do Advogado como indispensável à administração da justiça: *“O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei”*.

Podemos com certeza afirmar que reforçar o papel do Advogado na realização da Justiça, é sem dúvida uma afirmação que nos remete, diretamente, ao bem estar público, bem como ao fortalecimento da função social do Advogado.

A partir do dispositivo constitucional acerca da Advocacia, no intuito de regulamentar a atuação deste profissional, foi instituído o Estatuto da Advocacia, a partir da promulgação da Lei Federal nº 8.906, de 04 de julho de 1994, que dispôs também sobre a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

O exercício da advocacia, conforme refere o Estatuto em questão, apregoa a prestação de um serviço público paralelamente ao desempenho de uma função social. Diz o caput do art. 2º, do referido estatuto, que: *“O advogado é indispensável à administração da justiça”*. E, no parágrafo 1º do mesmo artigo, está definido que *“No seu ministério privado, o advogado presta serviço público e exerce função social”*.

Certamente que, a função social do advogado, acompanhada da liberdade no exercício da profissão, consiste um desafio que encontra muitas limitações e restrições visto estar à margem das inúmeras interpretações do Direito, mas sempre buscando assegurar à sociedade, a Justiça, como um bem maior.

---

No sentido em que estamos tratando neste artigo, qual seja, a atuação do Advogado como operacionalizador do Direito no âmbito das políticas públicas, garantidas constitucionalmente, em especial a da assistência social, é válido destacar o primeiro inciso do artigo 44, do Estatuto da Advocacia: “*Defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas*”.

No momento atual, onde se insurgem maiores e mais variados conflitos e demandas no que tangem as violações de direitos, prioritariamente, os humanos, alguns destes que nunca teríamos cogitado há tempos atrás, e que colocam em cheque os primados fundamentais dos valores e dos direitos humanos, em sede de uma sociedade globalizada, onde o capital tem surpreendido o mundo de forma irracional e suficiente para desconsiderar todas as formas de valorização do ser humano, é relevante o olhar dos profissionais da área jurídica no intuito de garantir os direitos dos cidadãos, prioritariamente os mais vulneráveis.

No que se refere à legislação que regulamenta o exercício da Advocacia no país, posteriormente à Constituição Federal, além do Estatuto da Advocacia de 1994 já mencionado, foram aprovadas também as seguintes normativas:

- Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil – Conselho Federal da OAB, publicado no Diário Oficial da União em 16 de novembro de 1994;
- Código de Ética – Conselho Federal da OAB, publicado no Diário Oficial da União em 1º de março de 1995.

Conforme o referido Estatuto da Advocacia, são atividades **privativas** da Advocacia: I – a postulação a qualquer órgão do Poder Judiciário e aos juizados especiais; II – as atividades de consultoria, assessoria e direção jurídicas, e ainda o visto em atos e contratos constitutivos de pessoas jurídicas para registros nos órgãos competentes, sob pena de nulidade.

. Enquanto *locus de atuação*, o Advogado pode atuar na atividade privada enquanto profissional autônomo, nas sociedades de advogados, e ainda na Advocacia Pública, enquanto integrantes da Advocacia-Geral da União, da Defensoria Pública, as Procuradorias e consultorias dos Estados, do DF, dos Municípios, nas autarquias e nas fundações públicas.

---

Sendo assim, é possível observar a existência de uma convergência no que se refere à atuação do Advogado na garantia e proteção dos direitos dos cidadãos tanto na esfera privada como na esfera pública, e prioritariamente efetivando a sua função social constitucionalmente assegurada, quando direcionam os seus serviços aos cidadãos mais vulneráveis.

Também, fica evidente a necessidade de uma maior abertura e discussão em todos os sentidos para a viabilização do acesso deste profissional na esfera pública, mais precisamente nas políticas públicas, prioritariamente as sociais, e neste caso específico a política pública de assistência social.

É imperioso destacar que o Advogado é, igualmente a outros profissionais uma peça estratégica no âmbito da efetivação e fortalecimento das políticas públicas sociais, bem como para a viabilização, garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, e defesa destes quando violados.

### **3. Da atuação do advogado no Sistema Único de Assistência Social (SUAS):**

Quando passamos a tratar especificamente da atuação do Advogado no âmbito do SUAS, além da previsão constante na NOB-RH SUAS de 2006, atualizada pela Resolução CNAS nº 17/2011, não há maiores fundamentações sejam legais ou teóricas da presença deste profissional neste sistema, o que com certeza é uma das principais dificuldades para o fortalecimento desta função nesta política atualmente, ou seja, é possível afirmarmos que embora havendo a regulamentação supramencionada, ele ainda não está no plano do real, palpável, factível, estando sua existência ainda em processo de amadurecimento enquanto um “Trabalhador do SUAS”, efetivamente.

Dentre os vários pontos a serem fortalecidos para que o SUAS de fato se efetive no âmbito dos três entes federados, certamente um dos principais a serem discutidos, amadurecidos e regulamentados é a questão Recursos Humanos para a política de assistência social, de onde também emerge a atual e ainda precária discussão acerca da figura do Advogado, enquanto um “Trabalhador do SUAS”, profissional de nível superior, integrante das

---

“Equipes de Referência”<sup>9</sup> do sistema em questão, já reconhecido pela normatização supramencionada.

Sendo assim, a partir da atual estrutura de serviços do SUAS já regulamentadas e instaladas, a principal proposta de reflexão deste artigo, está embasada na ainda escassa presença do Advogado, enquanto um servidor público efetivo no âmbito das gestões públicas da política de assistência social, mais especificamente do SUAS, seja nos CREAS, nos Centros Pop Rua ou nas “Equipes de Gestão do SUAS”. Reflexão esta que com certeza contribuirá para a efetivação dos *“princípios e diretrizes nacionais para a Gestão do Trabalho”<sup>10</sup> no âmbito do SUAS* definidos no item II da NOB/RH SUAS 2006.

O profissional Advogado surge neste contexto como uma figura indispensável na operacionalização do Direito no âmbito da política de assistência social.

Talvez a prioridade neste momento seja desencadear uma discussão nacional com os gestores da assistência social acerca da importância da presença e das atribuições do Advogado no âmbito da gestão pública na área da assistência social, bem como de suas formas de ingresso e desafios para tal, enquanto operacionalizador do “Direito à Assistência Social”, visto que embora regulamentada sua atuação no SUAS desde 2006, ainda é de pouco vulto a presença deste profissional, enquanto um servidor público efetivo, principalmente nas gestões estaduais e municipais do SUAS.

É possível constatar que no momento atual que, a implantação e o fortalecimento do SUAS e a presença do Advogado neste sistema convergem para o mesmo horizonte, e têm como ponto em comum o fato de que os dois temas se encontram em processo de efetivação e fortalecimento, principalmente em função das alterações advindas da abertura do processo

---

9 Conforme a NOB/RH SUAS/2006 e sua atualização são Equipes de Referência do SUAS: aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos, e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários.

10 Gestão do Trabalho no SUAS: para efeitos desta NOB, considera-se Gestão do Trabalho no SUAS a gestão do processo de trabalho necessário ao funcionamento da organização do sistema, que abarca novos desenhos organizacionais, educação permanente, despreciação do trabalho, avaliação de desempenho, adequação dos perfis profissionais às necessidades do SUAS, processos de negociação do trabalho, sistemas de informação e planos de carreira, entre outros aspectos.



---

democrático em nosso país, onde a política pública de assistência social, passa a assumir o papel de garantidora de direitos, e dependerá de instrumentos e mecanismos jurídicos para assegurar esta condição.

Importante ressaltar, que a atuação do Advogado nas políticas públicas, em diferenciados espaços de orientação, encaminhamento e garantia de direitos deve se pautar em uma proposta que consagre e oferte à população “serviços legais inovadores” e supere a oferta dos “*serviços legais tradicionais*”, conforme já referiu (Campilongo, 1991): “*A primeira grande distinção associa os “serviços legais tradicionais” ao atendimento individualizado e os “serviços legais inovadores” aos casos de interesse coletivo*”, ampliando o campo de atuação deste profissional até hoje mais focada na prestação tradicional do campo privado, contribuindo e facilitando assim o exercício da cidadania pelos cidadãos, principalmente os mais vulneráveis, através da viabilização do acesso aos direitos sociais, direitos socioassistenciais e outros que já estejam e venham a ser regulamentados, através da prestação dos serviços públicos.

Além disso, se amplia o campo de atuação do Advogado no âmbito das políticas públicas sociais preconizados na Constituição Federal, principalmente na política pública de assistência social, mais especificamente no âmbito do SUAS.

A Carta Magna de 1988, também chamada de Constituição Cidadã demonstra um caráter eminentemente social, principalmente quando define em seu artigo 6º seus direitos sociais quais sejam: educação, saúde, o trabalho, moradia, lazer, segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, alimentação (EC nº 64/2010), a assistência aos desamparados, esta entendida como a “assistência social”, a partir da sua regulamentação enquanto política pública efetivada com a promulgação da LOAS em 1993.

Partindo do pressuposto que os “Direitos Sociais” previstos no Capítulo II, inseridos mais amplamente no âmbito “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, e considerando que estes “Direitos Fundamentais” são: “*os direitos dos seres humanos reconhecidos e positivados na esfera do direito Constitucional positivo de determinado Estado*” conforme leciona (SARLET, 1998), é possível afirmar que o direito à assistência social passa a ser um direito público e exigível por parte do cidadão ao Estado, vinculando este a garantir sua imediata aplicação com a prestação de serviços públicos, que no caso desta política está se materializando através do SUAS.

---

Esta afirmação encontra amparo legal no § 1º do artigo 5º da nossa Carta Magna, que dispõe: “*As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata*”, e neste caso, a política pública de assistência social se configura explicitamente no campo dos direitos fundamentais da Constituição, podendo ser com certeza interpretada como uma norma constitucional autoaplicável, de eficácia plena, sendo possível afirmar que a “assistência social” e os “direitos humanos”, estão mais do que nunca aproximados, quando se trata da sua proteção e defesa, bem como de sua garantia quando violados, objeto principal dos dois campos.

A Constituição Federal viabilizou diversos instrumentos para que se possam assegurar também estes direitos, e que com certeza serão objetos de orientação e encaminhamento na intervenção de um Advogado que atue na política pública de assistência social, quais sejam: a) *Habeas Corpus*; b) Mandado de Segurança; c) *Habeas Data*; d) Mandado de Injunção; e) Ação Popular; f) Ação Civil Pública; g) Direito de Petição.

Também importante registrar que o Brasil aprovou o *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH3)*, por meio do Decreto Federal nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, atualizado pelo Decreto Federal nº 7.177, de 12 de maio de 2010, com o objetivo principal de aprimorar e executar políticas públicas que visem prevenir ou reprimir a ocorrência de violações a Direitos Humanos, e ainda fortalecendo sua opção definitiva pelo fortalecimento da democracia. A presença do PNDH3 torna legítimo o debate e a proteção de questões relacionadas à proteção e promoção dos direitos humanos, como tais: a) o combate à exploração sexual de crianças e adolescentes; b) a manutenção da idade de imputabilidade penal; c) o combate a todas as formas de discriminação; d) a adoção de políticas de ação afirmativa e de promoção da igualdade; e) o combate à prática da tortura, dentre outros temas, sendo estas temáticas as que diariamente chegam aos serviços do SUAS para a intervenção, orientação e encaminhamento de seus trabalhadores.

A atuação do Advogado no SUAS está legitimado desde 2006 na NOB-RH-SUAS, inicialmente constando nas Equipes de Referência dos CREAS, no âmbito da Proteção Social Especial, sendo que com a atualização desta norma em 2011, a partir da Resolução CNAS nº 17, o Advogado passou a integrar também as categorias profissionais das equipes de “Gestão do SUAS”. Também prevista a atuação do Advogado nos Centros Pop Rua..

---

A partir do artigo 1º desta resolução ratificadora da NOB-RH-SUAS, as “Equipes de Referência” dos serviços do SUAS no que se referem aos profissionais de nível superior até este momento estão configuradas da seguinte forma:

1. Proteção Social Básica: Assistente Social, Psicólogo.
2. Proteção Social Especial de Média Complexidade: Assistente Social, Psicólogo, Advogado.
3. Proteção Social Especial de Alta Complexidade: Assistente Social, Psicólogo.

Também em seu artigo 2º, a resolução em questão registra as categorias profissionais de nível superior que poderão atuar nas especificidades dos serviços do SUAS, conforme a necessidade de estruturação de cada município: Antropólogo, Economista Doméstico, Pedagogo, Sociólogo, Terapeuta Ocupacional e Musicoterapeuta.

Ainda em seu artigo 3º, legitima os trabalhadores de nível superior para comporem as equipes de “Gestão do SUAS”: Assistente Social, Psicólogo, Advogado, Administrador, Antropólogo, Contador, Economista, Economista Doméstico, Pedagogo, Sociólogo e Terapeuta Ocupacional.

No que se refere ao órgão de classe representativo dos Advogados, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), embora seja membro integrante do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), e até tenha participado em nível nacional das discussões e plenárias regionais brasileiras realizadas em 2010, que discutiram os trabalhadores de nível superior integrantes do SUAS, que culminaram na aprovação da Resolução CNAS nº 17/2011, a entidade em questão não demonstra envolvimento relevante nos temas e deliberações acerca da política de assistência social, tampouco seus órgãos de classe estaduais e subseccionais. Paralelamente, é possível observar um profundo desconhecimento por parte destes profissionais acerca das normativas jurídicas e de orientações técnicas acerca desta política. Em pesquisa recente pela internet nas páginas das subseções da OAB nos Estados, foi possível identificar a existência de somente uma Comissão de Assistência Social na OAB do Estado de Santa Catarina na cidade de Florianópolis, com o objetivo de estudar e acompanhar a política de assistência social naquele estado.

---

No que se refere à forma de ingresso dos trabalhadores nas “Equipes de Referência” do SUAS, a NOB-RH-SUAS 2006 e suas atualizações é muito clara ao definir tais equipes, não deixando dúvidas que a forma de ingresso para os trabalhadores deste sistema preconizada pelas normas vigentes, é através da realização de concursos públicos específicos para a política de assistência social, donde é possível contemplar nos conhecimentos dos certames as especificidades desta política.

Ainda em 2011, o MDS através de sua Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) – Departamento de Gestão do SUAS emitiu a Nota Técnica nº 33, de 29 de agosto, respondendo a uma solicitação do Departamento de Proteção Social Especial (DPSE), do mesmo ministério, intitulado “*Orientações sobre os Recursos Humanos para os CREAS*”, onde foram reforçadas todas as legislações e os parâmetros que orientam a “Gestão do Trabalho no SUAS”, além de reforçar como forma de ingresso prioritária a realização de concurso público para os trabalhadores da política de assistência social, e especificamente para o CREAS conforme a nota técnica em questão. Ainda, não legitimando qualquer outra forma de ingresso de trabalhadores ao SUAS, que não seja permanente e efetiva.

No que se referem às normatizações, ou seja, orientações técnicas, ainda existe pouquíssimo material oficial acerca da atuação do Advogado no âmbito do SUAS, tendo sido possível identificar até este momento um artigo denominado “SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS: referências na implantação do SUAS” (SILVEIRA E COLIN, 2007), que referem de forma bastante inovadora, mas ainda genérica a “orientação técnico-jurídica e social” nos serviços de Proteção Social Básica e o “atendimento jurídico e social” no âmbito da Proteção Social Especial:

- Na Proteção Social Básica:

Orientação técnico-jurídica e social: consiste em orientações acerca de direitos e encaminhamentos para instâncias de mediação e responsabilização jurídica, quando são identificadas situações de vulnerabilidade pela discriminação, perda ou iminência de perda de bens e acesso aos recursos materiais e culturais, fragilização ou conflito nos vínculos familiares e sociais. No caso de situação de risco, os encaminhamentos são efetuados para a rede de proteção social especial.

- 
- Na Proteção Social Especial:

Atendimento Jurídico e Social: consiste na orientação e possibilidades de intervenção judicial, na elaboração e acompanhamento de peças judiciais que reclamem os direitos legalmente assegurados e nos encaminhamentos para instâncias de mediação e responsabilização jurídica, quando são identificadas situações de risco e violação de direitos.

Também relevante registrar que a presença do Advogado, enquanto um “Trabalhador do SUAS”, servidor público efetivo, está indicada no caderno “Orientações Técnicas do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua” Centro POP, emitido pelo MDS em 2011.

No que se refere ao financiamento da política de assistência social para a viabilização da contratação dos recursos humanos de forma permanente, ou seja, com ingresso via concurso público, já foram publicadas importantes regulamentações como o artigo 6ºE da LOAS, instituído em sua atualização de 2011, que define que parte dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)<sup>11</sup> destinados ao financiamento de ações continuadas da política de assistência social sejam utilizados para o pagamento dos trabalhadores integrantes das Equipes de Referência do SUAS, tendo o percentual de 60% sido definido posteriormente pela Resolução do CNAS nº 32, de 28 de novembro de 2011.

Também importante registrar que já está em tramitação uma PEC 31(Proposta de Emenda Constitucional) desde o ano de 2001, com o objetivo de fixar um percentual constitucional fixo para investimentos na política de assistência social pelos entes federados, tais como acontece com as políticas públicas sociais da saúde e educação.

Sendo assim, fato é que se desvenda a necessidade de um amplo debate que possa envolver todas as partes protagonistas na viabilização e no fortalecimento da atuação do Advogado no SUAS, realidade esta inda não legitimamente efetivada e que necessita de inúmeras providências legais, técnicas, estruturantes no âmbito do sistema e da própria configuração e execução das atividades da profissão.

---

<sup>11</sup> O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 7.788, de 15 de agosto de 2012.

---

## Conclusões

A atuação do Advogado no SUAS se apresenta neste momento de fortalecimento da implantação do sistema, como também um de seus grandes desafios no âmbito dos Recursos Humanos da política de assistência social.

Este tema com certeza traz especiais diferenciais e talvez fundamentadores de suas maiores dificuldades de efetivação, quais sejam: a questão polêmica acerca da discussão da implementação dos recursos humanos de forma efetiva e permanente no âmbito da política de assistência social que historicamente, anterior à sua configuração como política pública viabilizada pela Constituição Federal, sempre foi executada por trabalhadores voluntários ou a ela vinculada por outras formas não permanentes que não o ingresso via concurso público.

Também, a questão da novidade que se apresenta com a urgente necessidade da atuação dos Advogados no âmbito das políticas sociais públicas, mais especificamente na política pública de assistência social, visto se tratar de uma profissão que até então sempre teve maior destaque na atuação privada.

Com certeza, anteriormente à efetivação do Advogado como um “Trabalhador do SUAS”, servidor público efetivo no quadro de recursos humanos da política de assistência social, muitas discussões deverão ser travadas em muitos espaços relacionados à este tema, e também muitas providências deverão ser tomadas para que de fato a presença deste profissional possa se tornar uma realidade nos municípios e estados brasileiros, das quais merecem destaque, sem ordem de prioridade:

- A revisão da grade das disciplinas no âmbito da formação acadêmica da graduação na área do direito, de forma viabilizar ao graduando uma visão ampla das políticas públicas sociais, bem como perspectiva da atuação dos Advogados no âmbito das gestões públicas, inclusive da assistência social;
- A inclusão da temática das políticas públicas sociais, inclusive da assistência social, nas matérias que compõem a prova de habilitação da profissão do Advogado, qual seja a prova da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), no intuito de fomentar e viabilizar também o acesso deste profissional no âmbito da gestão pública dos estados e municípios brasileiros;

- 
- A ampliação do debate e publicização da legislação, das normativas técnicas e gestão da política pública de assistência social no âmbito dos órgãos representativos da categoria dos Advogados, quais sejam a OAB nacional, subseções estaduais e nos municípios, no intuito de que possam estar acompanhando a execução desta política nos respectivos territórios, aos moldes do que já faz a Comissão de Assistência Social da OAB do estado de Santa Catarina;
  - O início imediato e urgente das discussões acerca da política de assistência social nas subseções da OAB nos territórios, visto que esta categoria estar legitimada como um trabalhador do SUAS;
  - A discussão imediata da representatividade da OAB nos Conselhos de Assistência Social, principalmente os estaduais e municipais, enquanto representação da sociedade civil, na categoria de entidade representativa dos “Trabalhadores do SUAS”, conforme determinam as Resoluções do CNAS nº 23 e 24, de 16 de fevereiro de 2006;
  - A viabilização por parte da OAB de um processo de atualização e alinhamento conceitual, técnico e de legislação e outras armas no âmbito da política de assistência social para os Advogados já atuantes, e para os Advogados em formação, visto ser este um novo campo de atuação que emerge para os Advogados tanto no âmbito da advocacia pública quanto privada;
  - A realização urgente de um debate com todos os atores envolvidos acerca da necessidade imediata da inclusão dos Advogados para atuação no âmbito do SUAS, mais especificamente nos CREAS, Centros Pop Rua e equipes de Gestão do SUAS, enquanto servidor público efetivo, conforme normas regulamentadoras já vigentes, com ingresso via concursos públicos específicos para a política de assistência social, face à singularidade dos conteúdos que estes certames públicos devem abranger;
  - A urgente necessidade de atualização das legislações estaduais e municipais que instituem a política pública de assistência social nestes territórios, fundamentalmente instituindo os seus sistemas municipais de assistência social de acordo com os parâmetros do SUAS, com o respectivo reordenamento dos quadros de recursos humanos de acordo com os padrões instituídos pela NOB-RH

---

SUAS 2006 e suas atualizações, principalmente no que concerne a inclusão do Advogado nas Equipes de Referência do SUAS, de forma legítima, efetiva e permanente;

- Também há que se pensar e traçar estratégias para a publicização dos novos parâmetros propostos pelo SUAS para os demais atores e parceiros da execução da assistência social tais como os membros dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, Ministério Público, Tribunais de Contas da União dos Estados e dos Municípios (onde houver);

Sendo assim, a partir das discussões indispensáveis indicadas acima acerca da política de assistência social para que possa se pensar na efetivação do profissional Advogado enquanto um “Trabalhador do SUAS”, é necessário registrar a necessidade de uma ampla discussão acerca dos Recursos Humanos no SUAS, visto que este tema atualmente demonstra ser um dos grandes entraves para o prosseguimento efetivo do sistema, principalmente nos estados e nos municípios.

Ainda, considerando que a política de assistência social passa a assumir um caráter de política pública garantidora de direitos, em substituição ao caráter assistencialista historicamente consagrado, é mister que todo este processo de discussão possa imediatamente estar acontecendo neste país, para que de fato o SUAS possa ofertar projetos, programas, serviços e benefícios socioassistenciais de qualidade para os seus usuários.

## **Referências**

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas, NBR 14724: informação e documentação trabalhos acadêmicos apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2011. Disponível em: [http://www.ufpe.br/BNT\\_NBR\\_14724\\_Trabalhos\\_Academicos.pdf](http://www.ufpe.br/BNT_NBR_14724_Trabalhos_Academicos.pdf). Acesso em julho de 2012.

BRASIL, Constituição Federal de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: março de 2014.

BRASIL, Lei Federal Nº 8.742, 07 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS - Dispõe sobre a organização da assistência social e dá providências. Brasília, DF, 1993. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm) Acesso em: fevereiro de 2014.

BRASIL, Lei Federal Nº 8.906, de 04 de julho de 1994, que dispõe sobre o



---

Estatuto da Advocacia. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8906.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8906.htm). Acesso em fevereiro de 2014.

BRASIL, Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil – Conselho Federal da OAB, publicado no Diário Oficial da União em 16 de novembro de 1994.

BRASIL, Código de Ética da Advocacia - Conselho Federal da OAB, publicado no Diário Oficial da União em 1º de março de 1995.

BRASIL, Decreto Federal nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH – 3. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm)

BRASIL, Decreto Federal nº 7.788, de 15 de agosto de 2012, que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7788.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7788.htm)

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

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-SUAS. Brasília, DF. 2005.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH SUAS - DF, 2006.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Decálogo dos Direitos Socioassistenciais, aprovados na VI Conferência Nacional de Assistência Social. DF. 2007.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF. 2009.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. MDS. Secretaria da Avaliação e da Gestão da Informação (SAGI). CENSO do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Brasília. DF. 2010.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. MDS. Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Brasília. MDS. 2011

---

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. MDS. Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua. Brasília. MDS. 2011

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-SUAS. Brasília, DF. 2012

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 17, de 20 de junho de 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 32, de 28 de novembro de 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 23, de 16 de fevereiro de 2006.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 24, de 16 de fevereiro de 2006.

BATINI, Odária. (Org). SUAS – Sistema Único de Assistência Social: Serviços Socioassistenciais: referências preliminares na implantação do SUAS. CIPEC. 2007.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Assistência Jurídica e Advocacia Popular: Serviços Legais em São Bernardo do Campo. Assessoria Jurídica Popular. Organizadores Paulo Abrão e Marcelo Torelly. EDIPUC. RS. 2009.

COUTO, Berenice Rojas. O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. Porto Alegre. RS. Livraria do Advogado. 2012.





# O PAPEL DO ADVOGADO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS: ENTENDENDO A FUNÇÃO DO ADVOGADO QUE COMPÕE A EQUIPE DE REFERÊNCIA DOS EQUIPAMENTOS DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE

*Nathália Angélica Holanda Carneiro*

**Resumo:** o presente artigo foi elaborado com o escopo de tornar claro o entendimento acerca do papel do advogado no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, buscando inicialmente compreender que a Assistência Social é uma política pública de direito garantida pela Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993, cuja gestão é descentralizada e participativa. Apresentados os marcos legais que normatizam a assistência social, houve a necessidade de mostrar como esta política se organiza, ou seja, por meio dos níveis de proteção social básica e especial de média e alta complexidade. Diante dessa organização, a figura do advogado está incluída nas categorias profissionais que integram as equipes de referência dos serviços de proteção social de média complexidade, podendo também compor a gestão do SUAS. Assim, o papel do referido profissional no âmbito do SUAS se concretiza, através da proteção jurídico – social aos usuários dessa política cabendo definir a função do mesmo para evitar a confusão de papéis entre o profissionais do Direito e demais categorias profissionais que compõem a equipe técnica dos equipamentos de média complexidade.

**Palavras-chave:** Advogado; Suas; Proteção Social Especial; Média Complexidade.

---

**Abstract:** this article was prepared with the aim of making clear understanding of the role of the lawyer within the Unified Social Assistance System - HIS, seeking first to understand that social assistance is a public policy right guaranteed by the Constitution of 1988 and regulated by Law 8,742, of December 7, 1993, the management is decentralized and participatory. Presented the legal frameworks that regulate social assistance, it was necessary to show how this policy is organized, ie, through the level of basic and special social protection of medium and high complexity. Given this organization, the figure of the lawyer is included in professional categories that comprise the teams' reference services of social protection of medium complexity, and can also make the management of the Center. Thus, the role of the professional said under the ITS is implemented through legal protection - social users fitting this policy define the function of the same to avoid confusion of roles between practitioners and other professional groups that make up the crew medium complexity equipment.

**Keywords:** Lawyer; SUAS; Special Social Protection; Medium complexity.

## Introdução

Esse artigo tem a finalidade de entender o papel do advogado no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Especificamente, sobre sua função no desempenho da proteção sócio-jurídica nos equipamentos da proteção social especial de média complexidade.

A importância desse estudo pode ser justificada pela necessidade de esclarecer o papel do advogado no SUAS que muitas vezes, ao ser confundido com a função do assistente social não oferece os resultados esperados, bem como é interpretado como duplicidade de ações. Logo, o trabalho do assessor jurídico deve ser compreendido em suas especificidades, buscando a eficácia da proteção sócio-jurídica aos usuários da política de assistência social.

Para explanar esse assunto, o texto está dividido em 06 (seis) tópicos que foram construídos dessa forma: Introdução ao tema; Marcos legais da assistência social no Brasil – Do assistencialismo a construção de uma política pública de direito; Compreendendo a organização da proteção social no Sistema Único de Assistência Social; O papel do advogado no âmbito do SUAS; Conclusão e Referências Bibliográficas.

---

Inicialmente, apresentou-se a importância do estudo realizado e a estrutura deste artigo foi definida. Na segunda parte, optou-se por entender os marcos legais da assistência social no Brasil, levando em consideração sua evolução, desde as práticas assistencialistas, até a sua regulamentação como política pública de direito e de responsabilidade estatal.

Na terceira parte, buscou-se compreender como a proteção social brasileira está organizada no âmbito do SUAS. Foi necessário especificar a distinção entre a proteção social básica e especial de média e alta complexidade para entender qual é o espaço que o advogado ocupa no campo da assistência social.

Em seguida, o papel do advogado no SUAS foi apresentado, dando - se destaque para a função de proteção sócio-jurídica desempenhada por este profissional na atuação junto aos Centros de Referência da Assistência Social – CREAS, aos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua – Centro Pop e ao Sistema de Garantia de Direitos. Por fim, as considerações finais foram estabelecidas e a bibliografia apresentada.

## **1. Os marcos legais da assistência social no Brasil – do assistencialismo a construção de uma política pública de direito**

A assistência social brasileira foi marcada pela prática assistencialista e por ações de caridade provenientes das práticas religiosas da Igreja Católica. Essa característica marcou o perfil conservador do Serviço Social. Yasbek (2009, p. 146) afirma que:

É, pois, na relação com a Igreja Católica que o Serviço Social brasileiro vai fundamentar a formulação de seus primeiros objetivos políticos/sociais orientando-se por posicionamentos de cunho humanista conservador contrários aos ideários liberal e marxista na busca de recuperação da hegemonia do pensamento social da Igreja face à “questão social”.

Para responder aos problemas sociais de desigualdade e de miséria da maioria da população brasileira, o poder público promoveu ações no campo da assistência social. Essas ações foram iniciadas em 1937 com a instituição do Conselho Nacional de Serviço Social, e em 1940 com a implementação da Fundação da Legião Brasileira de Assistência – LBA. Entretanto, essas realizações governamentais não conseguiram atingir um

---

grau de eficácia, sendo consideradas ações pontuais que não concretizaram a política de assistência social.

Com a mobilização da sociedade civil, da atuação da LBA, do apoio das primeiras – damas, movimentos populares, assim como da reivindicação dos trabalhadores por melhores condições de trabalho, ampliação e acesso aos direitos sociais, a assistência social ganhou espaço no cenário político do país. Esse momento foi abordado por Silva (1994, p. 86):

No âmbito da rearticulação da sociedade civil, o movimento popular por moradia e o movimento sindical saem da clandestinidade para lutar por questões reivindicativas básicas face à deterioração das condições da vida e para contestar a política econômica e o regime político instituído pelos militares, destacando-se o movimento pela anistia política. Essa rearticulação das organizações populares e sindicais contam como importante apoio de entidades como: Ordem dos Advogados do Brasil, Associação Brasileira de Imprensa e setores progressistas da Igreja católica.

Em 1977 foi criado o Ministério de Previdência e Assistência Social, que estava vinculado à proteção social, mas não incluiu a política de assistência social no Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINAPS. A assistência social foi caracterizada por práticas assistencialistas, clientelistas e pontuais, baseadas na caridade, apenas ganhando legitimidade como política pública com a Constituição Federal de 1988. Para Colin e Jaccoud (2013, p. 37):

Desde 1988, a assistência social vem protagonizando avanços legislativos, institucionais e políticos. Mas foi com a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ancorado nas normativas de 2004 e 2005, que efetivamente ampliaram-se as bases operativas da política, fortalecendo-se seu fundamento federativo e suas responsabilidades protetivas.

Assim, a assistência social somente foi reconhecida como política pública de direito com a CF de 1988 que prevê a política de assistência social como um dever do Estado e um direito do cidadão conferindo-lhe novos horizontes. De acordo com a PNAS:

A Constituição Federal de 1988 inaugurou novas perspectivas com: a unidade nacional da política de Assistência Social e



---

não só federal; seu reconhecimento como dever de Estado no campo da seguridade social e não mais política isolada a complementar a Previdência Social, com papel público pouco ou nada definido; o caráter de direito de cidadania e não mais ajuda ou favor ocasional e emergencial; a organização, sob o princípio da descentralização da sua gestão sob o âmbito governamental. (Brasil, 2004:81)

Diante desses novos horizontes, a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que cria a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, regulamentou essa política e iniciou a construção da sua gestão baseada no modelo descentralizado e participativo, através dos conselhos de política presentes em todos os entes federativos.

Outros dois documentos embasam a regulamentação e sistematização dessa política: a Política Nacional de Assistência Social – PNAS que foi elaborada, em 1997, e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB SUAS que foi feita nos anos de 1997 e 1998.

Após anos de discussões, articulações, pactuações e deliberações, a PNAS foi publicada em 2004, com a deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social de 2003, que decidiu pela implementação do SUAS como modelo de gestão pública a ser seguido pelos entes federados. Já a NOB SUAS foi publicada em 2005. Esta norma disciplina a gestão da política de assistência social brasileira, conforme a CF/88, a LOAS e leis complementares baseadas na PNAS.

A V Conferência Nacional de Assistência Social deliberou algumas metas que nortearam a elaboração da NOB/RH SUAS. Em 2006, esta norma foi publicada para regulamentar a gestão do trabalho no Sistema Único de Assistência Social e definir os princípios e diretrizes a serem observados pelos trabalhadores, gestores, conselheiros e os operadores da assistência social.

Frente à necessidade de maior especificação dos serviços, programas, projetos serem tipificados foi publicada a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS que estabelece a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver p. 50 da coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social : Assistência Social e Construção do SUAS – O percurso da Assistência Social como política de direitos e a trajetória necessária.

---

A LOAS sofreu alterações com as leis de nº (s) 12.435/2011 que organiza o SUAS e 12.470/2011 que altera os seus arts. 20 e 21 e acrescenta o art. 21-A no rol desta, para modificar as regras do benefício de prestação continuada das pessoas com deficiência.

A Resolução CNAS de nº 33, de 12 de dezembro de 2012, estabelece a nova NOB SUAS que trouxe importantes inovações à Política Nacional de Assistência Social. As principais mudanças da nova NOB SUAS em relação à antiga referem-se: às competências atribuídas aos entes federativos, à gestão dos recursos destinados às ações, programas, projetos e benefícios e as regras de financiamentos destes.

Todas as normativas apresentadas constituem conjuntamente o arcabouço legal que legitima e oferece subsídios para viabilizar e concretizar a política de assistência social no Brasil.

## **2. Compreendendo a organização da proteção social no âmbito do sistema único de assistência social**

A proteção social constitui um dos objetivos da assistência social que está previsto no art. 2º, inciso I, da LOAS. Este dispositivo garante a determinados indivíduos ou grupos específicos como: a família, as gestantes, a criança, ao adolescente, ao idoso e à pessoa com deficiência o acesso a serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, com o fim de prevenir ou superar situações de vulnerabilidade e/ou risco social, bem como a violação de direitos.

Com o escopo de organizar e gerir a política de assistência social, o SUAS que foi regulamentado pela NOB SUAS/2005, e atualizada pela resolução CNAS nº 33/2012, estabelece o modo como a proteção social brasileira deve ser gerida, financiada e organizada. O SUAS é definido como o:

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 da assistência social (SPOSATI, 2006, p. 130).

---

De acordo com a PNAS, melhor detalhada pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, a proteção social está dividida em básica e especial de média e alta complexidade.

A Proteção Social Básica – PSB abrange o trabalho preventivo de acompanhamento das famílias e/ou dos indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social. A PNAS a define da seguinte forma:

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). (Brasil, 2004:33)

No âmbito de proteção social básica são ofertados os seguintes serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF<sup>2</sup>; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV<sup>3</sup>, Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosos<sup>4</sup>. Estes serviços, também, podem ser executados pelas entidades não governamentais, desde que em cumprimento da legislação vigente e que sejam referenciados pelos CRAS<sup>5</sup>, exceto o PAIF que somente pode ser realizado pela unidade pública do Centro de Referência da Assistência Social - CRAS<sup>6</sup>.

A Proteção Social Especial – PSE é destinada às famílias e/ou indivíduos que estão em situação de violação de seus direitos e precisam ser atendidos e/ou acompanhados, neste momento, para que por meio do fortalecimento de sua autonomia, do acesso às políticas públicas e ao sistema de garantia de direitos superem esta situação. A PNAS conceitua a PSE dessa maneira:

---

2 Ver p. 6 a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

3 Ver p. 10 da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

4 Ver p. 16 da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

5 Ver o conceito no art. 6º - C, § 1º da LOAS.

6 A afirmação pode ser observada na p. 30 da NOB/RH SUAS.

---

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

Considerando que a Resolução de nº 109/09 do CNAS tipifica e organiza os serviços de proteção social dividindo a PSE em média e alta complexidade, a média complexidade oferece o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI<sup>7</sup>, o Serviço Especializado em Abordagem Social<sup>8</sup>, o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)<sup>9</sup>, o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias<sup>10</sup>, bem como o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua<sup>11</sup>.

Esses serviços podem ser executados tanto pelo poder público, através dos Centros de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS<sup>12</sup>, quanto pelas entidades não governamentais, salvo o PAEFI que apenas pode ser executado pelos CREAS.

Para a execução dos serviços de proteção social básica e especial de média e alta complexidade, será necessário que os órgãos públicos e as entidades não governamentais tenham em sua composição uma equipe de referência dos serviços a serem prestados. A NOB/RH SUAS anotada e comentada trata desse assunto ao estabelecer o seguinte:

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) prevê quais serviços de proteção social especial devem ser prestados nos CREAS e os que podem ser realizados mediante

---

7 Ver p. 19 da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

8 Ver p. 22 da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

9 Ver p.24 da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

10 Ver p. 26 da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

11 Ver p. 29 da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

12 Definido pelo 6º - C, § 2º da LOAS.

---

parcerias das entidades com os órgãos gestores. As entidades de atendimento, conforme o artigo 3º, parágrafo 1º da Lei 8.742/93, alterada pela Lei 12.435/2011, devem respeitar os parâmetros de composição de equipe de referência do serviço, conforme consta desta Norma. (Brasil, 2011:32)

Diante dessa observação, as categorias profissionais que trabalham no CRAS obedecem a classificação da NOB/RH SUAS<sup>13</sup>. Assim, pode haver CRAS de pequeno porte I, que referencia até 2.500 (duas mil e quinhentas) famílias, portanto será composto pelos seguintes profissionais: 02 (dois) técnicos de nível superior, sendo 01 (um) assistente social e outro de preferência psicólogo, e 02 (dois) técnicos de nível médio.

O CRAS de pequeno porte II pode referenciar até 3.500 (três mil e quinhentas) famílias e terá como equipe mínima: 03 (três) técnicos de nível superior, sendo 02 (dois) assistentes sociais e um de preferência psicólogo e 03 (três) técnicos de nível médio.

Para os CRAS de médio, grande porte, Metrôpole ou DF que referenciam cada 5.000 (cinco mil) famílias, a equipe que comporá estes equipamentos deverá ter 04 (quatro) técnicos de nível superior, sendo 02 (dois) profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional do SUAS, e 4 (quatro) técnicos de nível médio.

Já no que se refere à proteção especial, as equipes de referência dos CREAS são determinadas de acordo com a gestão do município. Para os municípios que estão na gestão inicial básica<sup>14</sup>, cuja capacidade de atendimento dos CREAS seja de até 50 (cinquenta) pessoas, a equipe mínima será composta por: 01 (um) coordenador, 01 (um) assistente social, 01 (um) psicólogo, 01 (um) advogado, 02 (dois) profissionais de nível superior ou médio e 01 (um) auxiliar administrativo.

Já os municípios que estão em gestão plena<sup>15</sup> e os Estados com serviços regionais que tenham equipamentos com capacidade de atender até 80 (oitenta) famílias, contam com equipe de profissionais ampliada para 01 (um) coordenador, 02 (dois) assistentes sociais, 02 (dois) psicólogos, 01 (um) advogado, 04 (quatro) profissionais de nível superior ou médio e 02 (dois) auxiliares administrativos.

---

13 Ver p. 30 da NOB RH SUAS anotada e comentada.

14 Ver p. 99 e 100 da PNAS.

15 Ver p. 101 da PNAS.

---

Os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Ruas - Centro Pop também são equipamentos da média complexidade, assim como os CREAS, porém executam a proteção social das pessoas que estão em situação de rua. Os Centros Pop terão suas equipes de referência preenchida e ampliadas de acordo com sua capacidade de atendimento<sup>16</sup>. Nesses equipamentos, o profissional de direito poderá integrar a equipe técnica, mas não há obrigatoriedade legal de que o advogado faça parte dessa equipe.<sup>17</sup>

Enquanto a alta complexidade oferece Serviço de Acolhimento Institucional<sup>18</sup>, Serviço de Acolhimento em República<sup>19</sup>, Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora<sup>20</sup>, Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências<sup>21</sup>. As equipes de referência dos serviços de proteção social especial de alta complexidade serão preenchidas da forma estabelecida pelos quadros apresentados pela NOB/RH SUAS<sup>22</sup>.

Portanto, os serviços da proteção social brasileira estão organizados na forma da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. O entendimento sobre sua organização no âmbito do SUAS ajuda a esclarecer como esses serviços são disponibilizados para a população, seus objetivos, seu público usuário, as provisões de ambiente físico, de recursos materiais e humanos, bem como o mecanismo das parcerias e articulações na rede socioassistencial.

### **3. O papel do advogado no âmbito do SUAS**

De acordo com a Resolução CNAS nº 17, de 20 de junho de 2011, o advogado é um dos profissionais que compõem obrigatoriamente as equipes de referência da proteção social especial de média complexidade,

---

16 Ver p. 33 da NOB RH SUAS anotada e comentada.

17 Ver p. 53 do Caderno de Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop: SUAS e População em Situação de Rua.

18 Ver p. 31 da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

19 Ver p. 38 da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

20 Ver p. 41 da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

21 Ver p. 43 da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

22 Ver p.(s) 33 a 35 da NOB RH SUAS anotada e comentada.

---

outrossim, o referido profissional poderá compor a gestão do SUAS, conforme prescreve o art. 3º da resolução em alusão.

Levando-se em consideração os espaços de atuação do advogado na área da assistência social, surge o interesse por compreender como é realizado o trabalho deste profissional no SUAS. Porém, antes de adentrar nessa explicação, se faz necessário entender a importância da relação entre Direito e Serviço Social para a execução da proteção sócio-jurídica.

Destarte, o papel do advogado na atuação da proteção social aos direitos ameaçados ou violados está tão próximo do papel do assistente social que muitas vezes chega a se confundirem. Para evitar a confusão dos papéis dos referidos profissionais nesse campo de atuação é preciso entender a definição, organização e funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos – SGD.

O Sistema de Garantia de Direitos constitui um sistema estratégico formado pelo conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios desenvolvidos pelo poder público em articulação com as entidades não governamentais que tem o objetivo de assegurar o acesso aos direitos essenciais das pessoas mais vulneráveis, ou seja, gestantes, mulheres, crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência.

O conceito de SGD pode ser visto no art. 1º da Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA de nº 113, de 19 de abril de 2006, que dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Esta resolução prevê, ainda, que o SGD está organizado pelos os seguintes eixos: Promoção que tem por objetivo dar visibilidade às ações de defesa e garantia de direitos, com o fim de fazer com que o sistema concretize as políticas públicas e viabilize o seu acesso aos usuários; Controle Social que visa realizar a fiscalização e o controle das políticas públicas, assim como proporcionar a mobilização social e a articulação e parceria com a rede; Defesa com a finalidade de restabelecer os direitos violados com a atuação do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Vigilância Sanitária, da Segurança Pública e dos Conselhos Tutelares e a aplicação das medidas de proteção e socioeducativas.

Apropriar-se sobre os direitos fundamentais e a política pública de assistência social, também, é necessário para facilitar a concepção acerca da

---

função do advogado no campo do SUAS. Em virtude do que foi mencionado, interessa saber que os direitos podem ser divididos em gerações. Para fins desse artigo, serão consideradas três gerações de direitos.

Bonavides (2010) afirma que os direitos de primeira geração são os direitos da liberdade, os primeiros a constarem do instrumento normativo constitucional, a saber, os direitos civis e políticos. Estes direitos incluem as garantias estabelecidas no art. 5º, CF/88.

Quanto a estes direitos, os advogados que atuam nos CREAS e nos Centros Pop, frequentemente, exercem o papel de fomentar e efetivar o acesso à documentação básica, tendo em vista que o público desses equipamentos tem dificuldades para obter os documentos necessários para o exercício da cidadania. Essas dificuldades justificam-se pelo fato dessas pessoas nunca terem sido registradas civilmente, ou não saberem onde foram registradas. Por estarem comprometidas com a justiça, e ainda, por desinteresse em obtê-los.

Na segunda geração, os direitos sociais que estão previstos no art. 6º, CF/88, resultaram da luta dos trabalhadores por melhores condições de vida, entretanto, constantemente são alvo de redução pelo Poder Público, devido a sua incompatibilidade com o sistema capitalista (FOTI e GUERRA, 2011).

A luta pela efetivação destes direitos é uma constante para as famílias e indivíduos que utilizam os serviços do CREAS e do Centro Pop, por isto o papel dos advogados, nestes equipamentos, também consiste em cobrar das esferas públicas a efetivação dos direitos referentes à: saúde, educação, alimentação, moradia, segurança pública, assistência social, trabalho, lazer e previdência social em busca de melhores condições de vida para essas pessoas.

Os direitos de terceira geração são os chamados direitos da coletividade, ou como Bonavides (2010) afirma são os direitos que emergiram da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade.

Denúncias de violação de direitos envolvendo usuários de instituições de acolhimento institucional fazem parte das demandas absorvidas pelos equipamentos de PSE de média complexidade. Assim, a função do advogado de encaminhar e acompanhar os procedimentos dessas pessoas no SGD é fundamental para que os violadores sejam identificados e responsabilizados.



---

Para Silva (1998) os direitos fundamentais são prestações estatais que visam melhorar a qualidade de vida das pessoas possibilitando a igualdade social. O entendimento acerca dos direitos fundamentais da pessoa humana é essencial para esse estudo, uma vez que a violação dos mesmos faz parte do cotidiano dos sujeitos de direitos da assistência social.

Refletindo sobre a assistência aos desamparados, estabelecida como direito social no caput do art. 6º da CF/88, percebe-se que a política de assistência social, conseguiu alcançar o nível de proteção social voltada ao enfrentamento das desigualdades e vulnerabilidades de determinados indivíduos ou grupos de pessoas, com vistas à superação de exclusões sociais, efetivação de defesa e garantia de direitos e de necessidades básicas, buscando melhorar a qualidade de vida dessas pessoas, ao conseguir assegurar os mínimos sociais aos indivíduos que necessitam dessa política.

Na classificação da eficácia das normas jurídicas, a política de assistência social é considerada norma de eficácia limitada, declaratória de princípios programáticos. Essa norma foi definida por Silva (1998, p. 138):

Normas programáticas são aquelas das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado.

O Estado vem implementando os serviços, programas, projetos e benefícios de forma satisfatória no campo da assistência social (COLIN e JACCOUD, 2013). Assim, a concepção da assistência social como norma programática vem sendo modificada, à proporção que os serviços socioassistenciais são concretizados, especialmente, os que garantem a sobrevivência, autonomia e convivência familiar e comunitária, efetivando, principalmente, os direitos à vida, educação, saúde e segurança.

Nesse contexto, as áreas de Direito e de Serviços Social guardam uma relação estreita que para Chuari (2001, p.137) significa que:

O Serviço Social possui uma interface com o Direito, à medida que sua ação profissional, ao tratar das manifestações e enfrentamento da questão social, coloca a cidadania; a defesa, preservação e conquista de direitos, bem como sua efetivação e viabilização social, como foco de seu trabalho.

---

A interface das áreas não significa que a confusão dos papéis desses profissionais deve ser natural, pois é preciso que cada categoria trabalhe de forma articulada desempenhando suas funções específicas para que a política de atendimento socioassistencial obtenha os resultados esperados pela gestão do SUAS.

O profissional do Direito que atua na esfera do SUAS tem que ser advogado, sua atuação está relacionada à proteção jurídico-social com o objetivo de restabelecer os direitos violados. Sabe-se que o SUAS está organizado em proteção social básica e especial de média e alta complexidade, sendo a primeira voltada à prevenção e a segunda relacionada à proteção. Considerando isto, o presente artigo ocupou-se de estudar a atuação do advogado no âmbito do SUAS, reportando-se à proteção social, especificamente, a especial de média complexidade.

As ações da proteção social especial de média complexidade são executadas pelo poder público através dos CREAS e dos Centros Pop. A atenção destes equipamentos está direcionada ao desenvolvimento de atividades que possam eliminar ou reduzir o desrespeito aos direitos humanos e sociais e à proteção das vítimas de violência, visando construir a sua autonomia para a superação dessa situação.

Partindo desse sentido, o trabalho jurídico do advogado está pautado na defesa de direitos, atendimento jurídico e orientação jurídica, esta pode ser dada tanto para o usuário, quanto para os profissionais da equipe técnica. O referido profissional exerce assessoria jurídica, podendo acompanhar procedimentos administrativos e processos judiciais.

Vale destacar que o acompanhamento realizado pelo assessor jurídico em procedimentos administrativos como os de natureza policial ou os de investigação em órgão ministerial contempla: o apoio à vítima no momento da realização do boletim de ocorrência, denúncia contra o agressor, exame de corpo de delito, participação em audiência para oitiva de testemunhas, agressores e vítimas.

No campo do judiciário, o papel do advogado visualiza-se com o monitoramento e o acompanhamento das ações, como por exemplo: a ação de retirada do lar de agressores de idosos, ação de curatela de idosos e pessoas com deficiência, medidas de proteção para mulheres vítimas de violência doméstica, idosos, crianças, adolescentes e pessoas com deficiência, ações de destituição do poder familiar. Dando especial destaque ao acompanhamento dos processos que envolvem adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

---

Durante o acompanhamento à vítima, o advogado atua conjuntamente com a participação do assistente social e do psicólogo levando em consideração a abordagem da equipe interdisciplinar. Para Ely (2003, p.114):

As equipes de trabalho são pré-condição para a sua existência, sendo constituídas por profissionais com qualificações diversas, que interagem e estabelecem uma troca intensa, pautada em objetivos comuns, com interdependência, coesão e cooperação.

A proteção sócio-jurídica exercida mediante a intervenção do assessor jurídico será realizada, por meio da reivindicação direta ao poder público, para o cumprimento de direitos e a implementação de políticas públicas, assim como através da pressão sobre o poder legislativo, com o fim de aprovar normativas que fortaleçam a garantia de direitos do público vulnerável.

Esse trabalho depende do fortalecimento do usuário cidadão que pode ser efetivado com uma política de capacitação permanente e continuada realizada em fóruns, conselhos, equipamentos sociais, audiências públicas, envolvendo usuários, conselheiros, trabalhadores, gestores e rede parceira que compõem a política de assistência social e a demais política públicas intersetoriais.

Dessa forma, o advogado deve participar desse processo orientando os interessados a respeito dos remédios constitucionais que estão à sua disposição, como: mandado de segurança<sup>23</sup>, ação popular<sup>24</sup>, mandado de injunção<sup>25</sup>, ação civil pública<sup>26</sup>, habeas corpus<sup>27</sup>, direito de obter certidões e informações, além de outros instrumentos legais.

## Conclusões

Em que pese a assistência social ser considerada como uma norma programática pelo Poder Judiciário, essa ideia está sendo modificada nos últimos anos, pois a política de assistência social vem ganhando espaço na sociedade brasileira, desde a implementação do SUAS, principalmente,

---

23 Ver art, 5º, inciso LXIX da CF/88.

24 Ver art, 5º, inciso LXXII da CF/88.

25 Ver art, 5º, inciso LXXI da CF/88.

26 Ver art, 5º, inciso da CF/88.

27 Ver art, 1º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

---

com a concretização da segurança social, por meio dos programas de transferência de renda que visam assegurar a sobrevivência e a autonomia de seus beneficiários.

Com a concretização dessa política, os serviços socioassistenciais foram tipificados e organizados, conferindo os instrumentos necessários para possibilitar o seu desenvolvimento e atingir a população que deles precisam para alcançarem a inclusão social, o direito a convivência social e a superação da violação de direitos.

Nesse patamar, o advogado exerce um papel fundamental para efetivar essa política, tendo em vista que é o referido profissional que tem a função de fortalecer os indivíduos que estão em situação de violação de direitos, através da proteção sócio-jurídica e defesa de seus direitos.

Interessante perceber que a Resolução CNAS nº 17/11 abre a possibilidade de o advogado compor a gestão do SUAS, porém o presente trabalho se restringe a entender o papel do referido profissional nos equipamentos de proteção social especial de média complexidade. Quanto à função do advogado na gestão do SUAS, cabe um estudo específico a ser desenvolvido em momento posterior.

A diferença entre os papéis dos advogados e assistentes sociais no âmbito de proteção social especial de média complexidade foi colocada por este artigo, com o intuito de definir as especificidades e aproveitamento do trabalho de cada profissional.

Logo, enquanto o assistente social busca as informações sócioeconômicas dos indivíduos, constrói o seu plano de acompanhamento, realiza encaminhamentos e articula as políticas públicas visando dar efetividade a estes encaminhamentos e fazendo com que os usuários alcancem a sua autonomia.

O advogado realiza assessoria jurídica, por meio de: orientação, atendimentos e encaminhamentos jurídicos. Este profissional conduz e/ou auxilia na mediação de conflitos familiares, acompanha os usuários nos procedimentos e processos administrativos e/ou jurídicos, acompanha os demais profissionais que compõem a equipe técnica dos CREAS e dos Centros Pop em audiências judiciais e administrativas quando requisitadas por juízes e promotores de justiça que trabalham com as demandas dos referidos equipamentos.

---

O assessor jurídico estimula a movimentação processual e articula o Sistema de Garantia de Direitos com o fim de que a violação de direitos dos usuários seja superada e seus direitos sejam assegurados.

Portanto, fica claro que a relação entre Direito e Serviço Social no âmbito da proteção social especial de media complexidade guarda proximidade, mas esta relação estreita não pode ser confundida cabendo a necessidade de diferenciá-la para viabilizar a efetivação dos serviços desenvolvidos nos CREAS e nos Centros Pop junto ao SGD.

## Referências

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 8.742, de 07 de dezembro de 1993. **Cria a Lei Orgânica da Assistência Social**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1993.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. **Disciplina a ação civil pública por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 12.435, de 06 de julho de 2011. **Altera a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2011.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.470, de 31 de agosto de 2011. **Altera artigos da Lei n. 8.742, de 8 de dezembro de 2011 e de outras Leis**. República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, DF, 2004.

---

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)**. Brasília, DF, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB/RH SUAS)**. Brasília, DF, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, DF, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB /RH SUAS) Anotada e Comentada**. Brasília, DF, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop: SUAS e População em Situação de Rua**. vol. 3, Gráfica e Editora Brasil LTDA, Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)**. Brasília, DF, 2012.

\_\_\_\_\_. **O Serviço Social no contexto das transformações societárias**. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

\_\_\_\_\_. Resolução CNAS nº 17, de 20 de junho de 2011. **Ratificar a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS e Reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS**.

---

CHUAIRI, Sílvia Helena. **Assistência jurídica e serviço social: Reflexões Interdisciplinares.** *Revista Serviço Social e Sociedade.* nº67, Temas Sócio-Jurídicos, São Paulo, Cortez Editora, 2001.

COLIN, Denise e JACCOUD Luciana. **Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social: A assistência social e construção do SUAS – balanço e perspectivas: O percurso da assistência social como política de direitos e a trajetória necessária.** Brasília: MDS, 2013, p. 36 a 59.

ELY, F. **Serviço social e interdisciplinaridade.** Florianópolis: Katálysis, v. 06, 2003.

FOTI, Valéria e GUERRA, Yolanda. **Ética e Direitos: Ensaio Crítico.** **Coletânea nova de serviço social.** 3ª ed, Rio de Janeiro, Editora Lumen Júris, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais.** 3. ed. rev. e ampl., São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. **Serviço Social & Sociedade: O Serviço Social na conjuntura brasileira: demandas e respostas.** São Paulo, Cortez Editora, ano XV, nº 44, 1994, p. 77 a 113.

SPOSATI, A. **O primeiro ano do SUAS.** In: **Serviço Social e Sociedade.** São Paulo, Cortez, 83, 2006.





# A FUNÇÃO INOVADORA DO ADVOGADO NO ÂMBITO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUAS POSSIBILIDADES DIANTE DA GARANTIA DE DIREITO

*Elaine Cristina Dias Spiguel e Beatriz Dias Pinaffi*

**Resumo:** o presente trabalho visa analisar a função do advogado no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com destaque em sua atuação no CREAS (Centro Referência Especializado de Assistência Social), considerando suas possibilidades de intervenção diante das situações de violação de direito. Serão apresentadas algumas experiências exitosas da participação deste profissional, e, por fim, defenderemos a ampliação das suas atribuições no âmbito do SUAS, prestando, de forma integral a assistência ao indivíduo.

**Palavras-chave:** Advogado; Violação de Direitos; Sistema Único de Assistência Social; Proteção Social Especial.

## **Introdução**

O Sistema Único de Assistência Social, dentre outras atribuições, oferece proteção ao indivíduo que se encontra em situação de vulnerabilidade e risco social, cujo sua cidadania está ameaçada. Sua organicidade se dá por meio de programas, serviços e projetos de caráter continuado e especializado, com o fito de fortalecer e reconstruir vínculos familiares e protegê-lo das situações vivenciadas.

Para tanto, é fundamental a oferta de serviços e benefícios capazes de garantir a proteção aos usuários alcançados por esta política, além de contar com um conjunto de profissionais capacitados e qualificados em suas

---

atribuições e ao que concerne a proteção social de assistência social. Dentre esses profissionais destacamos o advogado, cuja sua função é essencial para a garantia do direito e de acesso a um rol de informações jurídicas essenciais para o rompimento das situações de vulnerabilidades e riscos sociais.

Desse modo, o presente estudo dará ênfase ao papel do advogado no SUAS, descrevendo as suas atribuições, bem como, apresentará algumas experiências exitosas através da intervenção deste profissional.

A priori, a função do advogado no âmbito do SUAS se restringe a orientações jurídicas, entretanto, data vênia, defendemos a ampliação dessa função para que este profissional exerça também a atividade postulatória, demandando em juízo em todos os graus de jurisdição, em razão do conhecimento aprofundado do fato que ocasionou a violação do direito, bem como pelo contato direto mantido entre esse profissional e o indivíduo, o que lhe proporcionaria melhores condições de defendê-lo.

## **1. A atuação do advogado no âmbito da proteção social especial**

### **1.1 Considerações históricas**

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 194, reconheceu a Assistência Social como política pública de direitos, passando a compor o Sistema de Seguridade Social: “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”.

Com o fito de regulamentar os artigos 203 e 204 da Constituição Federal que tratam da Assistência Social, foi instituída a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS – Lei nº 8.742 em 1993 e, posteriormente, mais precisamente em dezembro de 2003, durante a IV Conferência Nacional de Assistência Social, foi deliberada e aprovada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, sendo seu texto, aprovado em setembro de 2004, pelo CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social), p. 11, como afirma abaixo:

A versão preliminar foi apresentada ao CNAS, em 23 de julho de 2004, pelo MDS/SNAS, tendo sido amplamente divulgada e discutida em todos os Estados brasileiros nos diversos encontros, seminários, reuniões, oficinas e palestras que

---

garantiram o caráter democrático e descentralizado do debate envolvendo um grande contingente de pessoas em cada Estado deste País. Este processo culminou com um amplo debate na Reunião Descentralizada e Participativa do CNAS realizada entre os dias 20 e 22 de setembro de 2004, onde foi aprovada, por unanimidade, por aquele colegiado.

Por meio deste processo, a Política de Assistência Social tem como responsabilidade reorganizar ações protetivas, conforme citação apresentada no Caderno de Orientações – CREAS, realizado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS), 2011, p. 13:

A PNAS/2004 reorganiza projetos, programas, serviços e benefícios de Assistência Social, consolidando no país, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, com estrutura descentralizada, participativa e articulada com as políticas públicas e setoriais. Nesse sentido, demarca as particularidades e especificidades, campo de ação, objetivos, usuários e formas de operacionalização de Assistência Social, como política pública de proteção social.

Com base na PNAS, foi implantado em 2005 no Brasil, a NOB/SUAS (Norma Operacional Básica/Sistema Único de Assistência Social), que normatiza a gestão desse novo tempo e com isto, o formato das ações ofertadas nas unidades de serviços CRAS e CREAS.

Logo após, em 2006, a fim de contribuir com a melhor efetivação deste reordenamento é instituído a NOB/RH, cujo seu direcionamento é dado à área de Recursos Humanos, considerando desde então como matéria prima do trabalho social da Política de Assistência Social.

Em 2009 foi publicada a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, aprovada pelo CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social. Esse documento traz a uniformização dos serviços socioassistenciais organizados de acordo com o nível de complexidade do SUAS, esclarecendo aspectos fundamentais para ser ofertado em todo o território nacional.

Posteriormente, a Lei 12.435/11, considerada um marco histórico para a Assistência Social no país, reafirmou o SUAS como sistema público não contributivo, cuja gestão é compartilhada pelos estados brasileiros.

---

Em 03 de janeiro de 2013 foi publicada uma nova NOB/SUAS, representando um marco essencial na organização do SUAS. Essa nova norma insere novas técnicas que dão um grande passo de qualidade na gestão de serviços, programas e benefícios sócioassistenciais.

É de extrema importância destacar o compromisso assumido pelo MDS (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome) de aprimorar a gestão do SUAS, o que contribui nitidamente para a implantação da reorganização da assistência social, considerando a instalação de CRAS e CREAS, serviços socioassistenciais e a regulamentação dos programas de transferência de renda e dos benefícios eventuais.

Diante disto, podemos compreender que o SUAS incentiva os municípios, a instituição das unidades de serviço e suas ações respeitando os níveis de complexidade das proteções sociais – básica e especial, compreendendo o CRAS (Centros de Referência de Assistência Social) e CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social), respectivamente, cujas suas essências discutiremos abaixo.

## **1.2 SUAS e os tipos de proteção social**

Importante trazermos à baila, a conceituação dada ao Sistema Único de Assistência Social pelo MDS (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome):

O Sistema Único de Assistência Social (Suas) é um sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no Brasil. Com um modelo de gestão participativa, ele articula os esforços e recursos dos três níveis de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), envolvendo diretamente as estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal.

Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Sistema é composto pelo poder público e sociedade civil, que participam diretamente do processo de gestão compartilhada. Do mesmo modo, todos os Estados, comprometidos com a implantação de sistemas

---

locais e regionais de assistência social e com sua adequação aos modelos de gestão e cofinanciamento propostos, assinaram pactos de aperfeiçoamento do Sistema.

O SUAS organiza os serviços socioassistenciais no território brasileiro de acordo com os tipos de proteção social de assistência social, compreendendo a proteção social básica que é aquela que busca prevenir as situações de risco, com a realização de programas, serviços, benefícios e projetos para a população em situação onde está presente a vulnerabilidade social, seja por discriminações sofridas, ou em decorrência da pobreza, privações, dentre outros fatores.

Esses serviços, programas, benefícios e projetos decorrentes da proteção básica são realizados no CRAS – Centros de Referência de Assistência Social.

O CRAS é uma unidade pública estatal que, como dito acima, estão localizados em locais onde há vulnerabilidade social. Seu papel consiste na prevenção e minimização e/ou superação das desigualdades sociais.

Dentre os programas desenvolvidos pelo CRAS, podemos mencionar: Proteção Social Básica a Pessoa Idosa, a Pessoa com deficiência, a Infância e Juventude, Bolsa Família, Agente Jovem e PAIF – Programa de Atenção Integrado às Famílias.

Segundo a Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009, podemos elencar os seguintes objetivos do Serviço da Proteção Social Básica:

- Fortalecer a função protetiva da família, contribuindo na melhoria da sua qualidade de vida;
- Prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, possibilitando a superação de situações de fragilidade social vivenciadas;
- Promover aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades;
- Promover acesso a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais, contribuindo para a inserção das famílias na rede de proteção social de assistência social;

- 
- Promover acesso aos demais serviços setoriais, contribuindo para o usufruto de direitos;
  - Apoiar famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares.

Por outro lado, a proteção social especial visa indivíduos e famílias que já se encontram em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos já tenham sido violados seja por abuso sexual, abandono, ameaça e maus tratos, discriminações sociais, dentre outros.

A Proteção Social Especial tem natureza protetiva, pois pressupõe a existência de direito violado e, são diferenciados de acordo com níveis de complexidade (média ou alta).

Importante destacar que o órgão norteador da média complexidade é o Centro de Referência Especializada de Assistência Social –CREAS.

Em razão da já ocorrência da violação do direito, exige-se uma gestão compartilhada com o Ministério Público, Poder Judiciário e outros órgãos e ações do Executivo.

Também temos a participação do advogado, como orientador jurídico, e é nesse ponto que aprofundaremos ao longo deste trabalho.

Cumpramos transcrever as palavras constadas nas Orientações Técnicas – CREAS, realizadas pela SNAS e pelo MDS, 2011,p. 8, ao conceituar o CREAS e expor seus principais objetivos:

O CREAS é uma unidade pública estatal, de abrangência municipal ou regional, referência para a oferta de trabalho social a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos, que demandam intervenções especializadas no âmbito do SUAS.

Dentre os programas desenvolvidos pelo CREAS, podemos citar a Proteção Social à pessoa com deficiência, Programa de combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Rede Abrigo – Proteção Social Especial à criança, ao adolescente e à juventude, dentre outros.

---

Ao mencionar os objetivos, destacamos o referido nas Orientações Técnicas – CREAS, realizadas pela SNAS e pelo MDS, 2011, p. 17:

A Proteção Social Especial organiza a oferta de serviços, programas e projetos de caráter especializado, que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, o fortalecimento de potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de risco pessoal e social, por violação de direitos.

Veremos a seguir, a função do advogado no SUAS, mais especificamente no CREAS, pois, dentre as ações desta entidade, se verifica a de capacitar profissionais de diversas áreas com o intuito de prevenção e combate a violação de direitos.

### **1.3. O papel do advogado no Sistema Único de Assistência Social**

As unidades de serviços (CREAS e CRAS) são organizadas de acordo com a sua complexidade o que exige um grupo de profissionais que atendem as prerrogativas estabelecidas a cada unidade. No âmbito do CREAS é instituído a necessidade do advogado, por ser uma unidade de serviço que atende especificamente as situações de violações de direito e invoca a relação com o sistema de justiça.

A participação do advogado no âmbito do CREAS é uma das inovações do SUAS, justamente por efetivar o direito à justiça e estabelecer um fluxo com o sistema de proteção dos indivíduos em situação de vulnerabilidade.

A função do advogado no Sistema Único de Assistência Social foi instituída para compor a equipe de referência da proteção especial. O objetivo dessa proteção especial de acordo com as Orientações Técnicas – CREAS, realizadas pela SNAS e o MDS, 2011, p.17:

É contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, o fortalecimento de potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos.

Para que o atendimento da proteção especial fosse efetivado foi criado o serviço do CREAS, na qual atua em situações de violação de direitos que podem ocorrer das seguintes formas: violência intrafamiliar

---

física e psicológica, abandono, negligência, abuso e exploração sexual, situação de rua, ato infracional, trabalho infantil, afastamento do convívio familiar e comunitário, idosos em situação de dependência e pessoas com deficiência com agravos decorrentes de isolamento social.

A função do advogado no SUAS, especificamente no CREAS, se dá com atuação do profissional junto a uma equipe interdisciplinar composta por outros profissionais como coordenador do serviço, assistente social, psicólogo e educador social, para atendimento de famílias com direitos violados. Importante salientar que deve-se ter uma construção de vínculos de confiança do usuário com a unidade e profissionais da equipe, e ainda ter a postura acolhedora destes, traçada na ética e no respeito à autonomia e dignidade dos sujeitos.

O advogado deve ir além de seus conhecimentos técnicos, necessitando ter sensibilidade e compreensão para ouvir, acompanhar e orientar pessoas que tiveram seus direitos violados. A escuta em relação às situações vivenciadas pelo indivíduo é de extrema importância para o alcance de bons resultados e a viabilização de acesso a direitos, oportuno ressaltar que essa escuta deve ser de forma qualificada. Necessário ainda adequar-se na ética e no respeito, sem preconceitos ou restrições relacionados às condições socioeconômicas, nível de escolaridade, idade, gênero, crença ou religião, diversidade sexual, raça e/ou etnia, deficiência ou dependência de cuidados, entre outros.

O atendimento se dá junto às famílias e indivíduos que apresentam demandas para orientação jurídico-social. As situações vivenciadas pelas famílias e indivíduos atendidas pelo CREAS são distintas, podendo ser intensificadas ou não em função de diversas circunstâncias, como o contexto de vida, o acesso da rede de direitos, rede social de apoio, gênero, orientação sexual, deficiência, uso, abuso ou dependência de álcool ou drogas, condições materiais dentre outros. Assim diante das situações vivenciadas pela família e indivíduo, a equipe de referência elaborará um conjunto de ações e atenções específicas de acordo com a peculiaridade de cada caso, promovendo assim a elaboração de um Plano de Acompanhamento Individual/ou Familiar.

Ressalta-se a importância da articulação do advogado do CREAS com os órgãos de defesa de direitos como Conselho Tutelar, Ministério Público, Poder Judiciário, Defensoria Pública, Delegacias Especializadas, orientando



---

às famílias e aos indivíduos em situação de violação de direitos quais órgãos podem ser procurados de acordo com a particularidade da situação apresentada e ainda efetuar os encaminhamentos necessários. Cumpre salientar que estes encaminhamentos devem ser monitorados pelo profissional no sentido de acompanhar seus desenvolvimentos. O monitoramento pode ocorrer através de visitas domiciliares ou institucionais, ligações telefônicas para troca de informações, acesso presencial a rede de proteção e responsabilização, envio de relatórios quando necessário. Essa articulação é de suma importância, possibilitando que os indivíduos e famílias vítimas de situações de violência sejam atendidos de forma produtiva e tenham todos os seus direitos garantidos.

A orientação jurídico-social se dá nas áreas de atendimento as: mulheres vítimas de violência doméstica e intrafamiliar; crianças e adolescentes em caso de violência sexual, física, psicológica, negligência grave e em situações de ato infracional; tutela, guarda de crianças e adolescentes, reconhecimento de paternidade e maternidade, separação, divórcio, regulação de alimentos, visitas e interdições; Idosos, principalmente em caso de abandono ou violência familiar ou doméstica; pessoas com deficiência; moradores de rua.

O atendimento do advogado para orientações jurídicas pode ocorrer de forma pontual, se resultar em uma questão específica, ou poderá ser de forma continuada necessitando de monitoramento e maior articulação, objetivando a proteção e promoção do indivíduo, bem como superação da violação de direitos.

A função do advogado do Sistema Único de Assistência Social, dentro do serviço de proteção especial, compreende as seguintes atribuições, conformetraz oProtocolo de Gestão do CREAS- Referenciais Teóricos e Operacionais -Curitiba, 2011, p. 50:

Levar à população a divulgação e conhecimento de postulados legais, possibilitando informações sobre direitos e deveres de acordo com os marcos legais. A orientação jurídico-social também deverá instrumentalizar a equipe do CREAS quanto a legislação referentes aos direitos de crianças, adolescentes, mulheres, idosos, pessoas com deficiência e adultos.

---

Podemos citar outras atribuições<sup>1</sup> do advogado dentro do serviço de proteção social especial, tais como:

1. Orientar as famílias e indivíduos atendidos quanto aos seus direitos e os mecanismos para sua defesa e responsabilização daqueles que vierem violá-los;
2. Acompanhar os procedimentos junto à Polícia Civil, ao Ministério Público e Poder Judiciário, respeitado o segredo de justiça, afim de orientar as famílias e indivíduos atendidos;
3. Iniciar os procedimentos necessários, inclusive acompanhamento de registro de Boletins de Ocorrência e comunicação ao Ministério Público quando houver conhecimento de violação de direitos das famílias atendidas;
4. Articular com os órgãos que compõem o Sistema de Garantias de Direitos, objetivando o combate à violência contra o público alvo;
5. Prestar auxílio, reunindo dados e informações de natureza jurídica, à equipe de referência, na discussão de casos e procedimentos a serem adotados, quanto a situações capazes de gerar efeitos jurídicos;
6. Planejar e participar de grupos envolvendo temas sob os aspectos jurídicos de acordo com a demanda apresentada pelo público alvo;
7. Acompanhar atos judiciais, inclusive audiências, quando houver usuário do serviço como vítima, respeitado o segredo de justiça, desde que solicitado pela família;
8. Registrar todas as ações e acompanhamento relativos aos prontuários dos usuários atendidos.

Compete ao advogado do CREAS o conhecimento sobre as formas de violências em que a sociedade esta vulnerável, conhecer de forma ampla as providências legais a serem tomadas objetivando o combate e enfrentamento dessas situações, e ainda ter conhecimento das demais

---

1 Interessante informar que essas atribuições foram elaboradas pela advogada Selma Elias Benício Calé, que atuou como orientador jurídico do CREAS/serviço de proteção e atendimento especializado às mulheres vítimas de violência.

---

políticas públicas que atuam no atendimento e enfrentamento das diversas situações de violência.

O Manual de Orientações Técnicas: Centro de Referência traz algumas normativas e legislações necessárias ao conhecimento do advogado bem como dos demais profissionais do CREAS, dentre elas estão elencadas a Constituição da República Federativa do Brasil (1988); Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993); Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004); Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS (2006); Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 e suas alterações: Lei 11.829, de 25 de novembro de 2008; Lei 12.010 de 2009 – Convivência Familiar e Comunitária; Lei 12.594 de 2012; Lei 12.696 de 2012; Lei 13.010 de 2014 – Lei Menino Bernardo; Lei 12.962 de 2014); Estatuto do Idoso (Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003); Lei Maria da Penha (Lei 11.340 de 2006); SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, 2009; Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Resolução Nº 109, de 11 de novembro de 2009; “Lei do SUAS”. Lei Nº 12.435, de 6 de julho de 2011 que altera a LOAS e dispõe sobre a organização da Assistência Social.

#### **1.4 Experiências exitosas do advogado do CREAS**

Com o objetivo de expor as experiências de êxito na atuação do advogado no Sistema Único de Assistência Social, serão apresentadas três situações mostrando a importância dessa atuação, tendo em vista que a orientação jurídico-social tem como função atender famílias e indivíduos com direitos violados e após avaliação da situação, proceder às orientações e encaminhamentos necessários, objetivando a proteção e promoção do indivíduo.

Situação 01 – A família foi encaminhada pela Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher, solicitando atendimento no CREAS, tendo em vista a situação de abuso sexual sofrida por um integrante da mesma, sendo este uma criança, e o suspeito um conhecido da família. Após a inclusão da família no serviço, iniciou-se os atendimentos psicossocial e jurídico. O orientador jurídico verificou que o inquérito policial havia sido arquivado por ausência de provas de autoria e de materialidade do delito. Durante os atendimentos da criança em Grupo de Auto Proteção com a educadora social, a criança realizou um desenho no qual estava presente a cena do

---

abuso sexual pela qual havia passado. De acordo com o especialista em violência sexual, o autor TilmanFurniss: “Às vezes, as crianças desenham cenas sexuais explícitas que conduzem uma revelação subsequente completa e clara de abuso sexual.”(FURNISS, 1993, p.204). Em reunião de equipe do serviço foi discutido a situação ocorrida, tendo o orientador jurídico realizado as orientações pertinentes sobre o arquivamento do Inquérito Policial e que o pedido de desarquivamento só cabe ao representante do Ministério Público perante o juiz competente quando da existência de novas provas. Diante disso a equipe foi orientada a fazer um relatório informativo de toda a situação, encaminhando-o para o Ministério Público para tomar as providências que entender pertinente no caso. A família juntamente com a criança foi informada quanto a situação e indagada quanto a permissão do encaminhamento do relatório, com anexo do desenho, ao promotor de justiça. Foi orientada ainda quanto aos possíveis procedimentos que poderiam desencadear, sendo tal ação aceita e autorizada pela família. O promotor de justiça analisou a situação e pediu o desarquivamento do inquérito policial, após ofereceu denúncia como incurso no artigo 217-A do Código Penal - “Estupro de Vulnerável” e esta foi recebida pelo juiz competente. A ação penal foi julgada procedente condenando o autor dos fatos à pena de 08 anos de reclusão.

Ressalta-se que o respectivo relatório e encaminhamento ao órgão competente foram realizados com a finalidade de informações pertinentes ao benefício da família atendida, pois tais informações se deram prioritariamente no ambiente de atendimento do CREAS, assim é o entendimento do autor do livro “Abuso Sexual da Criança: Uma Abordagem Multidisciplinar”, TilmanFurniss, “...evidências inequívocas não são apenas úteis ao processo legal e de proteção à criança, mas também possuem um grande valor terapêutico” (FURNISS, 1993, p. 205).

Situação 02 – A família foi encaminhada pelo Conselho Tutelar, solicitando atendimento no CREAS tendo em vista a suspeita de abuso sexual sofrida por um integrante da família, sendo este uma criança e o suspeito o genitor desta. A criança foi entregue a outro familiar sob termo de responsabilidade, pelo Conselho Tutelar, tendo o mesmo regularizado a guarda através de ação judicial. Após a inclusão da família no serviço iniciou-se os atendimentos psicossocial e jurídico. O orientador jurídico ao realizar o acompanhamento a pedido da família, junto à Delegacia de Defesa da Mulher do local dos fatos, verificou que o Boletim de Ocorrência havia sido arquivado, tendo em vista o resultado do exame de corpo de delito, sendo este negativo. A família mostrou-se indignada com a situação e solicitou

---

orientações para possíveis intervenções. O orientador jurídico realizou as orientações necessárias à família e à equipe, e tendo em vista a necessidade da demanda apresentada ser articulada com os órgãos de defesa e garantia de direitos, foi realizado o encaminhamento e acompanhamento da família ao representante do Ministério Público para relatar a situação, garantindo à família o acesso aos mecanismos jurídicos de proteção legal de direitos. Após essa atuação do CREAS o promotor de justiça solicitou do serviço um relatório informativo sobre a situação. Destaca-se que após o recebimento do relatório do CREAS o representante do Ministério Público oficiou a delegacia para instaurar Inquérito Policial, sendo este realizado. Após o término do Inquérito Policial, o promotor de justiça o analisou e fez o oferecimento da denúncia com fulcro no artigo 217 - A do Código Penal - “Estupro de Vulnerável”, sendo esta recebida pelo juiz competente. A presente ação penal encontra-se em andamento.

Situação 03 – A família foi encaminhada pela Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher e pelo Conselho Tutelar, solicitando atendimento no CREAS, tendo em vista a situação de abuso sexual sofrida por um integrante da mesma, sendo este uma criança, e o suspeito um conhecido da criança. Após a inclusão da família no serviço iniciou-se os atendimentos psicossocial e jurídico. A família era organizada pela composição da genitora e de seis filhos. Um dos filhos tinha a paternidade reconhecida e recebia pensão alimentícia do genitor; outros dois tinham a paternidade reconhecida mas não recebiam a referida pensão e não havia ajuizamento de ação judicial requerendo os alimentos. Os demais filhos não tinham a paternidade reconhecida. Durante o período de acompanhamento da família pelo CREAS, a genitora ficou novamente gestante. Através dos atendimentos de orientação jurídico social foi realizado o encaminhamento da família à Defensoria Pública para regularizar a situação da paternidade das crianças, bem como os alimentos pelos quais são direitos das mesmas. Direitos estes reconhecidos na Constituição Federal.

Tendo em vista a situação de vulnerabilidade da família, necessitou-se, após alguns encaminhamentos à defensoria, da sensibilização e acompanhamento da mesma pelo orientador jurídico, para efetivação e garantia dos direitos acima relatados. Foi garantida às crianças, a paternidade reconhecida bem como o estabelecimento dos alimentos. Regularizou-se também a situação da criança nascida da gestação ocorrida nesse período. Levando-se em consideração o risco pessoal e social que a família se encontrava, a genitora manifestou interesse de se submeter a laqueadura no momento em que ocorresse o parto da gestação referida,

---

sendo essa do sétimo filho. Tal interesse foi negado pela Saúde com base na lei 9.263/96 - “Planejamento Familiar”. Assim, também foi necessária a articulação do orientador jurídico do CREAS junto à Defensoria Pública para que tal decisão consciente da genitora, fosse garantida judicialmente, tendo a mesma o direito de controlar sua natalidade. Foi deferida como tutela antecipada, a manifestação de vontade da genitora, estando condicionada ao método que seria realizado o parto, só sendo permitido para o método cesariano, sendo de competência do médico que atendesse a genitora a análise do procedimento a ser adotado. A realização da laqueadura ocorreu tendo em vista que o método utilizado foi o cesariano.

### **1.5 Ampliação das atribuições do advogado no SUAS**

Como vimos em tópico anterior, a participação do advogado no âmbito do CREAS é uma das inovações do SUAS, justamente por efetivar o direito à justiça e estabelecer um fluxo com o sistema de proteção dos indivíduos em situação de vulnerabilidade.

O advogado deve ir além de seus conhecimentos técnicos, necessitando ter sensibilidade e compreensão para realizar a acolhida e a escuta qualificada, além de orientar e acompanhar de forma sistemática famílias e indivíduos que tiveram seus direitos violados.

Foram elencadas no tópico anterior, as funções do advogado do Sistema Único de Assistência Social, com destaque em seu papel na proteção social especial de média complexidade, o que nos permitiu compreender que a função do advogado no SUAS está direcionada à orientações jurídicas às famílias, acompanhamento de atos judiciais e procedimentais, etc. Contudo, com o devido respeito, objetivamos corroborar com a ampliação sobre as compreensões referente a esta função.

A importância do advogado para sociedade fundamenta-se na Constituição Federal em seu artigo 133 conforme preceitua: “O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei”.

Desse modo, o advogado é essencial a vida social do ser humano, atuando na prevenção e solução de situações de violação de direitos, tais como, violência intrafamiliar física e psicológica, abandono, negligência, abuso e exploração sexual, dentre outros. Assim, compete ao advogado

---

combater as violações dos direitos humanos, atuando sobre qualquer forma de injustiça e discriminação.

O advogado assume papel de suma importância para a administração da justiça, uma vez que detém a capacidade de postular os interesses das pessoas em juízo ou fora dele, bem como prestar assessoria e consultoria.

Pois bem, conforme mencionado acima, uma das atividades do advogado consiste na postulação que, significa o ato de pedir ou exigir a prestação jurisdicional do Estado, ou seja, praticar atos processuais em juízo.

Esta atividade específica não é conferida ao advogado do Sistema Único de Assistência Social, ficando a cargo dos Defensores Públicos.

A nossa defesa permeia ao fato de acreditarmos que nestes casos em que já houve orientação jurídica pelo advogado do SUAS, este é quem deveria demandar em juízo, elaborando as peças processuais e defendendo o indivíduo que teve o seu direito violado em todas as instâncias e graus de jurisdição. Isto é, exercer de forma efetiva a atividade postulatória, prestando, de forma integral a assistência ao indivíduo que teve o seu direito violado.

Isso se justifica pelo fato do advogado do SUAS ter conhecimento aprofundado do fato que ocasionou a violação do direito, tendo em vista que já praticou diversos atos, tais como orientações jurídicas, eventualmente iniciando os procedimentos necessários, inclusive acompanhamento de registro de Boletins de Ocorrência e comunicação ao Ministério Público a respeito da violação de direitos das famílias atendidas, dentro outros.

Acreditamos que devido ao contato direto mantido entre o advogado do SUAS e o indivíduo cujo direito foi violado, aquele teria melhores condições de proporcionar a defesa do indivíduo, já que visualizou a situação fática, conhecendo todos os detalhes e circunstâncias que envolvem aquele caso concreto.

O que defendemos não é a desvinculação total com a Defensoria Pública destas ações oriundas de violação de direitos das famílias atendidas pelo CREAS, mas sim a realização de uma parceria entre esses dois órgãos, de modo a propiciar uma participação integral do advogado do SUAS, exercendo a sua capacidade postulatória em todos os graus de jurisdição, em razão dos motivos acima delineados.

---

## Conclusões

O presente estudo apresentou a atuação do advogado no âmbito do CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social), considerada uma das inovações do SUAS (Sistema Único de Assistência Social).

Foram delineadas as atribuições deste profissional no âmbito deste Sistema e a importância do seu papel exercido, justamente por efetivar o direito à justiça, contribuindo para a reconstrução de vínculos familiares e proteção das situações de risco vivenciadas.

É essencial o papel do advogado no âmbito do SUAS e acreditamos que seria ainda mais exitoso se este profissional exercesse de forma integral a defesa do indivíduo acompanhado pelo CREAS, defendendo-o em juízo em todos os graus de jurisdição.

## Referências

BRASIL. Código Penal. Decreto Lei 2848/40. Art 217-A - Estupro de Vulnerável. Incluído pela Lei nº 12.015, de 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNASnº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Publicada no DOU 25.11.2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social -NOB/SUAS**. Publicada no DOU 03.01.2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. **Lei nº 12.962, de 8 de abril de 2014**. Altera a Lei nº8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, para assegurar a convivência da criança e do adolescente com os pais privados de liberdade.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da constituição federal, da convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres e da convenção interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher; dispõe sobre a



---

criação dos juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher; altera o código de processo penal, o código penal e a lei de execução penal; e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009.** Dispõe sobre adoção; altera as Leis nºs-8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei nº-10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012.** Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nºs-8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nºs-4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº5.452, de 1º de maio de 1943.

BRASIL. **Lei nº9.263, de 12 de janeiro de 1996.** Regula o § 7º do art. 226 da Constituição Federal, que trata do planejamento familiar, estabelece penalidades e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 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.

BRASIL. **Lei nº 12.696, de 25 de julho de 2012.** Altera os arts. 132, 134, 135 e 139 da Lei nº8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre os Conselhos Tutelares.

BRASIL. Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o **Estatuto da Criança e do Adolescente** e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 13.010, de 26 junho de 2014.** Altera a Lei nº8.069, de 13

---

de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para estabelecer o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante, e altera a Lei nº9.394, de 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. **Lei nº 11.829, de 25 de novembro de 2008.** Altera a Lei nº8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, para aprimorar o combate à produção, venda e distribuição de pornografia infantil, bem como criminalizar a aquisição e a posse de tal material e outras condutas relacionadas à pedofilia na internet.

BRASIL. **Lei. nº10.741, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Orientações Técnicas:** Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. – Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social** – NOB-RH/SUAS, 2006.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS.** Brasília, 2004.

FURNISS, T. **Abuso Sexual da Criança:** Uma abordagem multidisciplinar. ed. Artmed. 1993, 337 p.

MDS - **Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.**Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Disponível em:<<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>>. Acesso em: 14 ago. 2014.

PROTOCOLO DE GESTÃO DO CREAS. Referenciais teóricos e operacionais. Prefeitura Municipal de Curitiba, 2011.





# A UNIVERSALIDADE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

*Andressa Fracaro Cavalheiro,  
Maria Helena Pinheiro Renek  
e Carlos Luiz Strapazzon*

**Resumo:** o presente artigo objetiva lançar algumas luzes no reconhecimento da necessidade da assistência social para a concretização dos direitos humanos. Assim, a partir da introdução, trabalha alguns conceitos inerentes ao estabelecimento de bases de entendimento comum no que tange aos direitos humanos, do que decorre toda uma justificativa cuja finalidade não é outra senão reconhecer, dentro da categoria dos direitos humanos, a assistência social. A importância deste reconhecimento se dá, fundamentalmente, em função do critério de universalidade que caracteriza os direitos humanos e, assim o fazendo, garante que também a assistência social seja entendida como (um direito) universal. A partir deste pressuposto, este artigo investiga como se dá a efetivação do direito à assistência social no Brasil, elencando o que se entende seja sua expressão concreta, traduzida não só pelo bolsa família, mas, notadamente, pelo benefício de prestação continuada – BPC, previsto na Lei Orgânica da Assistência Social. Assim, após uma breve análise das decisões judiciais mais importantes relativos a este instituto, conclui-se que, no que tange ao BPC, o judiciário brasileiro, entendendo a assistência social como necessária à efetiva concretização da dignidade humana, tem flexibilizado os critérios formais previstos na LOAS, a fim de que, de fato, mais pessoas possam usufruir de um direito universal: o direito à assistência social.

**Palavras-chave:** Direitos Humanos; Direitos Fundamentais Sociais; Direito À Assistência Social; Concretização Dos Direitos Humanos.

---

## Introdução

O tema dos direitos humanos e suas garantias tem lugar destacado nas preocupações de toda e qualquer sociedade que se queira justa e democrática. Assim, além da fundamentalização – aqui entendida basicamente como constitucionalização – dos direitos reconhecidos por diversos países em 1948, por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos, se reconhece a necessidade imperiosa de concretizar estes direitos. Tal tarefa é árdua e ocupa a agenda da maioria das sociedades contemporâneas, que se esforçam – ou pretensamente o fazem – para sua concretização e efetividade.

Dentre os diversos direitos reconhecidos na mencionada Declaração de Direitos Humanos, destaca-se, por sua indispensabilidade à própria dignidade humana, o direito à assistência social, direito este do qual se ocupa o presente trabalho.

Nossa pretensão não é outra senão reforçar o papel essencial que a assistência social desempenha na concretização da dignidade humana e, em decorrência disto, na própria concretização dos direitos humanos. Em sendo assim, o presente trabalho objetiva lançar algumas luzes no reconhecimento da universalidade da assistência social, porque um direito humano, demonstrando como se dá, em termos legais, sua concretização no Brasil, a partir da análise dos institutos do bolsa família e do benefício de prestação continuada – BPC, sobre o qual se debruça sobremaneira.

Para dar conta de tal desiderato, dividiu-se o texto em 5 itens, incluindo a presente introdução e a conclusão, iniciando-se pela abordagem que se faz aos direitos humanos, passa-se ao reconhecimento da assistência social como parte integrante e inseparável dos direitos humanos, demonstrando, a seguir, como a indispensabilidade da assistência social como condição *sine qua non* para a dignidade humana, não sem antes adentrar nos aspectos pátrios acerca do reconhecimento da assistência social como direito fundamental. Ao fim, exemplificamos como os institutos pátrios vigentes – bolsa família e o BPC, tornam-se essenciais para a concretização pretendida, destacando-se o BPC, a partir de uma análise jurisprudencial donde se manifesta a atual tendência judicial brasileira.

Este artigo foi desenvolvido pelo método de abordagem dedutivo, utilizando-se o método analítico para sua abordagem, por meio da técnica de pesquisa indireta, por meio de bibliografia.

---

## 1 Algumas notas sobre direitos humanos

Direitos humanos, como da própria denominação se deduz, traduzem uma ideia de humanidade. São, pois, direitos cuja principal característica é conformarem direitos inerentes à pessoa, decorrentes justamente dessa essência chamada humanidade. São aqueles direitos que pertencem ou que devam pertencer a todos os homens (RAMOS,2013, pp. 31-2). São também, direitos indispensáveis à dignidade humana (BAEZ & BARRETO, 2007, p. 14), ao atributo que corresponde à

qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida (SARLET, 2011, p. 73).

Se esse reconhecimento é hoje indelével, não se pode esquecer que nem sempre o foi. Os direitos em questão são dinâmicos, históricos e variáveis, e se moldam segundo o momento histórico, adaptando-se ao cenário resultante das transformações da humanidade e de suas sociedades (BOBBIO 2004, 18-9). Pode-se dizer assim, que o desenvolvimento dos direitos humanos reflete o desenvolvimento humano em seus vários aspectos, seja econômico, cultural ou político (LEAL & MENEGOTTI, 2013, p. 335) e traduz a ideologia de certo contexto histórico, que representa um determinado momento da concepção que se tem do valor individual da pessoa (VASCONCELLOS, 2010, p. 29

Há que se ter em mente que as conquistas em termos de direitos humanos não ocorreram sob a brisa da harmonia. Ao contrário, os maiores passos da evolução dos direitos humanos aconteceram sob as brumas da agressão, e, afinal, não se pode mascarar a realidade de que a história da humanidade é uma história de violência, e que neste contexto, os direitos humanos são a história de um combate (PIOVESAN, 2012, p. 224).

Assim, por mais contraditório que possa parecer, o resultado nefasto da Segunda Guerra Mundial acabou sendo a mola propulsora

---

de maior força para a criação de um sistema Internacional de proteção e promoção dos Direitos Humanos (PIOVESAN, 2010, p. 93), pois desnudou e exibiu a fragilidade dos sistemas locais de proteção quando se trata dos direitos essenciais das pessoas. Tornou-se evidente a necessidade de um mecanismo protetor competente para o caso as leis e Constituições falharem na proteção da pessoa e das condições da sua dignidade (RAMOS, 2013, p. 53).

Começou-se a pensar na reconstrução dos direitos humanos enquanto um apontador ético universal, contraposto ao anterior rompimento da consideração do valor da pessoa humana como a base de qualquer ordem jurídica. Materializou-se a luz para o renascimento dos direitos e prerrogativas mortos na segunda guerra (PIOVESAN, 2012, pp. 224-5).

A primeira medida desse intento foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que deu legitimidade à intenção ao conferir “lastro axiológico” e valoração a esta parte do Direito (PIOVESAN, 2010, p. 93). Nascida do movimento pela internacionalização dos direitos humanos (PIOVESAN, 2012, pp. 224-5), ela consagrou a face do direito internacional dos direitos humanos, visto até então nada tinha se debruçado sobre o tema com a intensidade nela contida (TRINDADE, 2011, p. 193).

Em sua essência, colocou sob o manto dos Direitos Humanos tudo o que se relacionava à vida com dignidade, esforçando-se para unir os direitos civis e políticos que vinham sendo implementados desde o século XVIII aos direitos sociais, econômicos e culturais postulados no século XIX e XX (TRINDADE, 2011, p. 193).

A Declaração de 1948 demonstrou que a humanidade inteira compartilha de determinados valores e evidenciou os direitos humanos como universais (BOBBIO 2004, 28). A partir de então tomou impulso a compreensão de que Direitos Humanos sendo universais não podem ser restringíveis por força dos poderes de Estado algum (MENDES & BRANCO, 2013, p. 156). Foi a oposição ao paradigma, e à insuficiência, da proteção nacional dos direitos humanos, que havia fraquejado e permitido ao nazismo atribuir direitos humanos apenas a alguns, segundo a origem racial (RAMOS, 2013, p. 58).

Vários tratados internacionais posteriores à Declaração de 1948 reiteraram seu conteúdo e ressaltaram a universalidade dos direitos humanos (TRINDADE, 2011, p. 195). A Segunda Conferência Mundial de Direitos Humanos de 1993, realizada em Viena foi, talvez o maior marco na



---

afirmação destes atributos, especialmente a universalidade (RAMOS, 2013, p. 161). O resultado dessa Conferência foi uma Declaração e um Programa de Ação, que no item I.5 estabelece:

Todos os Direitos do homem são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional tem de considerar globalmente os Direitos do homem, de forma justa e equitativa e com igual ênfase. Embora se devam ter sempre presente o significado das especificidades nacionais e regionais e os antecedentes históricos, culturais e religiosos, compete aos Estados, independentemente dos seus sistemas político, económico e cultural, promover e proteger todos os Direitos do homem e liberdades fundamentais (UNITED NATIONS, 1993)<sup>1</sup>.

Não há, portanto, dúvida alguma, a partir disso, de que os seres humanos são titulares dos direitos humanos, independentemente de suas características, origem, atributo, nacionalidade (RAMOS, 2013, p. 162).

A Declaração de 1948 e os Instrumentos internacionais que lhe sucederam tiveram grande força impactante nos direitos humanos, deixando especialmente claro, como mencionado, o caráter da universalidade dos mesmos e induzindo o aprimoramento dos instrumentos e institutos de proteção dos direitos humanos. Observa-se que desde meados do século XX tem havido intensa proliferação dos instrumentos e instituições protetivos dos direitos humanos, tanto internacionais como nos Estados, uma vez que a maioria dos países aderiu aos grandes instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos e celebrou pactos regionais com o mesmo fim, de forma que os propósitos contidos em tais instrumentos passaram a compor seus textos constitucionais e dispositivos infraconstitucionais (TRINDADE, 2011, pp. 195-6).

De todo modo, há que se concordar com Bobbio (2004, p. 46) de que a importância internacional dada aos direitos humanos e o crescente debate acerca dos mesmos apontam um progresso moral da humanidade (BOBBIO,

---

1 "All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated. The international community must treat human rights globally in a fair and equal manner, on the same footing, and with the same emphasis. While the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds must be borne in mind, it is the duty of States, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms" (Disponível na internet. Site: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/vienna.aspx>. Acesso em 13 de Fevereiro de 2014).

---

2004, 46; 49-50) e auxiliam no que tange a conduzir a criação de novos métodos direcionados à uma proteção e promoção cada vez mais intensa dos valores essenciais à vida, nas suas diversas esferas (KELLER, 2011, p. 17). Assim, os direitos humanos vem evoluindo e se desdobrando, da generalidade à especificação em inúmeros outros, derivados e incumbidos todos do papel capital de carrear a dignidade da pessoa. Ou seja, seguinte à consciência da Universalização, veio a especificação de direitos humanos (BOBBIO 2004, 58-60).

Essa multiplicação com especificação ocorreu principalmente nos direitos sociais (BOBBIO, 2004, 58-60), especialmente destinados a proteger pessoas expostas a situações singularmente desfavoráveis, com vistas a resguardar-lhes e promover-lhes um mínimo de condições condizentes com a dignidade humana (MENDES & BRANCO, 2013, p. 156), dos quais destacamos a Assistência social, emanada e encarregada da dignidade humana.

## **2 O reconhecimento da assistência social como um direito humano**

A exclusão de parte da população do acesso a recursos indispensáveis à vida com dignidade, a acentuação das desigualdades sociais e a pobreza são problemas do desenvolvimento das sociedades e que não podem ser ignorados (ABREU, 2011, pp. 11-12). Estas questões mais do que problemas individuais, particulares, constituem um problema social, pois mostram que existem situações nesse contexto das quais o homem não se liberta senão com a intervenção do Estado para remediar suas necessidades. Isso conduz à busca por formas de proteção contra as agrúrias sociais. Um dos direitos sociais mais relevantes para tal intento é a Assistência Social, um direito social, como se depreende do próprio nome, que compõe o grupo dos direitos humanos (SANTOS, 2012, p. 27).

Os direitos sociais pertencem ao que se convencionou chamar de direitos humanos fundamentais de segunda geração ou dimensão, seguintes aos direitos das liberdades e direitos individuais, que referem a obrigação do Estado abster-se de ações lesivas à esfera dos direitos individuais. Há que se observar neste ponto que a face exclusivamente negativa dos direitos de primeira dimensão é uma concepção que está superada, pois que todos os direitos fundamentais reclamam alguma ação, uma dimensão positiva (STRAPAZZON e CAVALHEIRO, 2013, p. 236). Mas, os direitos da Segurança Social são direitos que demandam, notavelmente, de ações prestacionais do Estado para atendimento da

---

igualdade especialmente às camadas menos favorecidas das sociedades. Estes direitos tem o fito de propiciar a concretização das liberdades contidas nas previsões dos tratados (RAMOS, 2013, p. 85).

Pressupostos da cidadania, os direitos sociais começaram ser incorporados pelas Constituições dos Estados justamente pela necessidade cada vez maior de se exigir do Estado uma atuação positiva para proteger as pessoas, especialmente os socialmente mais desfavorecidos, a fim de propiciar-lhes efetivamente o resguardo e a promoção da dignidade e cidadania (RAMMÉ, 2012, pp. 29-30).

Enquanto direitos humanos os direitos sociais são também caracterizados pela universalidade (IPEA, 2008, p. 45). Tal propriedade, base da Seguridade, ou Segurança, Social, tem como função equilibrar, igualar, as situações materiais de todas as pessoas (ROCHA, 2004, p. 139).

Com base na concepção de que todas as pessoas têm direito a uma vida condizente com a dignidade humana a assistência social age no combate à exclusão social, permitindo que as pessoas necessitadas de recursos econômicos básicos também possam viver com um mínimo de dignidade. Essa relação estreita com a dignidade humana, de garantir vida digna, proteger e promover a dignidade a qualquer pessoa, destaca a universalidade e mostra que a Assistência social é, pois, um direito humano, fundamental, essencial (CALCIOLARI, 2009, pp. 51-2).

E é, pois, a universalidade da Assistência Social que garante que todas as pessoas tenham alguma forma de proteção material, um mínimo essencial à vida digna, e o entendimento de que pessoa alguma poderá ficar fora do alcance da proteção social (Santos, 2012, p. 35-9). É isso que faz com que a Assistência social promova a integração e a inclusão social da pessoa carente, permitindo-lhe a satisfação das necessidades básicas à subsistência.

Os beneficiários da Assistência Social são todas as pessoas não abrangidas pelo seguro social e que estiverem expostas à miséria. Estas pessoas tem direito ao mínimo social, em virtude, unicamente, da condição de humanidade, independentemente de pagamento de contribuições (ROCHA & BALTAZAR, 2012, pp. 34; 44). Isso decorre de sua natureza de direito humano e de ter como mote a dignidade humana, que deve ser salvaguardada através do fornecimento de mínimo existencial a qualquer pessoa exposta a riscos ou eventos hábeis a comprometer a manutenção ou o alcance deste mínimo (SERAU JUNIOR, 2011, p. 145).

---

O requisito para que uma pessoa possa acessar a assistência social é a necessidade do mínimo existencial. A Assistência Social garante, de forma temporária ou permanente esse mínimo para aquelas pessoas que não tem como alcançá-lo, nem tem alguém que possa provê-lo. Assim condiciona-se à uma necessidade básica, independe de qualquer contrapartida do beneficiário e destina-se à manutenção da dignidade humana (MENDES & BRANCO, 642-3).

É também neste prisma universalista que está ínsita a presunção absoluta de situações de necessidade em caso de incapacidade da pessoa se manter ou de ser mantido, onde vige uma situação de renda ausente ou insuficiente ao alcance do mínimo vital ou social. Para tais casos, o Estado disporá prestações suficientes a resguardar a dignidade do ser humano (AMADO, 2012, p. 36).

Mas, uma situação é prever e justificar direitos, outra mais complexa é garanti-los (BOBBIO, 2004, 65; 58-60), efetivá-los. A assistência Social, a exemplo dos demais direitos sociais tem a singularidade de dependerem da intervenção do Estado e da ampliação de seus poderes para efetivarem-se (BOBBIO 2004, 65-7). O item seguinte aborda a questão da efetivação dos direitos humanos sociais.

### **3 Efetivando direitos: aspectos de efetivação dos direitos de seguridade social no Brasil**

O processo de internacionalização e de universalização dos direitos humanos constitui a forma fundamental para que se busque garantir a efetivação dos direitos humanos (NEME & ATIQUÉ, 2008, p. 96). É notável que a consagração dos direitos humanos nas várias convenções e tratados que se seguiram à Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como a positivação nas inúmeras Constituições expressam a marcha triunfante destes direitos (ALEXY, 2013, p. 67) sobre as lesões que lhe foram perpetradas e demonstram uma preocupação global com a questão e o reconhecimento universal da necessidade de se proteger estes direitos (VASCONCELLOS, 2010, pp. 35-6).

Um olhar sobre a realidade social nacional e internacional possibilita verificar que é marcadamente desigual, o que se liga ao neoliberalismo, cujo embasamento se encontra no capitalismo. Desde a segunda metade do século XX as sociedades tem se caracterizado pela distribuição desigual das rendas, desigualdades regionais, e por mecanismos que asseguram

---

a continuidade de um modelo econômico de exploração, que tem como resultado a dominação de alguns, a dependência doutros, nas esferas econômica, cultural e social. Neste arranjo o capital está em primeiro plano, a frente e antes do indivíduo, tido apenas como mais uma peça da engrenagem do capitalismo (CITTADINO & DUTRA, 2012, p. 260).

Nos presentes dias, a globalização mostra-se como uma faca de dois gumes a traçar alterações na ordem social internacional. Se por um lado abarca consideráveis legiões, às quais permite acesso a tudo a bens, informações, benefícios, por outro lado ceifa a participação de uma maioria populacional localizada às margens das sociedades, logrando-os às margens das margens, pela intensificação da pobreza (ABREU, 2011, pp. 11-2). Esta perspectiva, na verdade, vem evoluindo desde os problemas sociais do século XVIII e mostra que o processo da evolução dos direitos humanos tem necessidades que superam a previsão nos Tratados e Convenções Internacionais (ATIQUE & NEME, 2008, p. 95).

Pela necessidade de materialização do seu conteúdo, os direitos humanos, há tempos, deixaram de ser considerados meras reivindicações, ou teorias filosóficas, ou reinvidicações políticas e éticas, e passam a ganhar concretude, alcançando a positivação nas Constituições e mecanismos de admissão nos ordenamentos jurídicos internos dos Estados. Isso permitiu que alcançassem, conseqüentemente, a possibilidade de serem juridicamente exigidos dentro de cada país, pelos ordenamentos jurídicos de cada Estado (MENDES & BRANCO, 2013, p. 156). A constitucionalização foi uma exigência para fundamentar a efetivação dos Direitos Humanos nos Estados, pois o principal violador dos mesmos é o Estado. Foi a partir disso e da criação de mecanismos e sistemas de resguardo dos direitos humanos é que, de fato, passaram a ser tutelados (ATIQUE & NEME, 2008, p. 95).

O Brasil é fundador da ONU e signatário de sua Carta bem como da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Todavia a adesão do Brasil aos sistemas de proteção dos direitos humanos foi mais efetiva e se notabilizou apenas recentemente, depois da promulgação da Constituição cidadã, em 1988, com a ratificação e/ou de vários tratados internacionais, tais como os Pactos Mundiais de 1992 - civis e políticos, e econômicos, sociais e culturais -, a Convenção Interamericana de Direitos Humanos e a declaração de reconhecimento da competência jurisdicional da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 1998. Essa atuação deixa claro que o sistema jurídico pós Constituição de 1988 dá primazia aos direitos humanos, e, obviamente,

---

à essência dos mesmos, a dignidade da pessoa humana, que alçou o grau de fundamento da República brasileira (ABREU, 2011, p. 13).

O reconhecimento da força desses direitos e a positivação dos mesmos na ordem jurídica interna representou um grande passo para a efetividade dos mesmos. Fora superada a ideia de mera previsão de uma mistificação ideológica e de inexistência de possibilidade de cumprimento. A efetivação dos direitos humanos significa possibilitar a aplicação direta e imediata das normas que os preveem na máxima extensão possível (BARROSO, 2008, p. 15).

No Brasil, a Seguridade Social está ancorada no texto constitucional e é composta pela tríade dos direitos à Saúde, à Previdência e à Assistência. O artigo 194 e seguintes da Constituição Federal permitem verificar a íntima conexão dos mesmos com documentos internacionais de importância inquestionável para o desenvolvimento dos Direitos Humanos de Seguridade Social, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o PIDESC. Configuram um conjunto de direitos primorosamente definidos no texto Constitucional e que estão em perfeita consonância com os direitos que a própria Constituição definiu como fundamentais. São direitos rigidamente resguardados por grande número de garantias hábeis a lhes resguardar e permitir a eficácia (STRAPAZZON & CAVALHEIRO, 2013, p. 238-40).

Originalmente a Seguridade Social não era universal pois se vinculava à questão profissional. A situação se alterou e os direitos sociais adquiriram contornos de universalidade (SERAU JUNIOR, 2011, p. 144-5). Antes da Constituição de 1988, a Segurança Social constituía a ordem econômica, não era direito constitucional individual, destinava-se à população urbana apenas, limitando-se aos contribuintes abrangidos pelo trabalho formal. Com a Constituição de 1988 a proteção da Segurança Social passou a compor a ordem social, cuja importância é de igual nível ao da Ordem econômica, a proteção alcançou a população rural e não mais está restrita àquelas pessoas que contribuem e estão no mercado de trabalho. Destarte, a Segurança Social no Brasil passou a constituir um direito básico de todas as pessoas, fundada na Dignidade da Pessoa Humana (STRAPAZZON & CAVALHEIRO, 2013, p. 256). Evidente a universalidade.

A máxima efetividade destes direitos é uma previsão Constitucional, o princípio contido no artigo 5º, parágrafo 1º relativo à maximização dos direitos fundamentais, do que se depreende que a proteção e promoção dos mesmos deve ocorrer segundo o máximo grau possível, o que implica

---

também que se impeça o retrocesso (SARLET, 2010, p. 26). A existência digna exige um nível mínimo de proteção social, com o qual as pessoas devem poder contar, quando se está a referir um Estado democrático de Direito, comprometido com a justiça Social (SARLET, 2010, pp. 34-5).

Todo o aparato estatal é vinculado pela Constituição à efetivação de direitos que ela prevê, de forma especial os direitos humanos, que institucionalizados irradiam efeitos sobre todo o ordenamento jurídico, vinculando todas as forças do Estado. Assim, os atos dos poderes estatais precisam se dar segundo o princípio da efetivação dos direitos fundamentais, para que sejam concretizados. Tais direitos, essenciais à dignidade da pessoa humana, tem preferência no atendimento e efetivação, pois são a base do ordenamento jurídico brasileiro (BORGES E SILVA, 2012, p. 58).

Essa efetivação pode exigir um complexo de obrigações. Os direitos sociais tem a característica especial de exigir um leque amplo de obrigações estatais, tais como a obrigação do Estado proceder à regulamentação que permita o exercício do direito, a obrigação do Estado estabeleça limites aos poderes dos cidadãos ou lhes estabeleça certas obrigações ou a obrigação do Estado de fornecer serviços à população, seja organizando os serviços, oferecendo programas, estabelecendo formas, programas e sistemas de cobertura aos riscos sociais, criação de subsídios, realização de obras públicas, prestação de benefícios, isenção de impostos, entre outras possibilidades (ABRAMOVICH, 2005, p. 198).

Cada uma das obrigações relativas aos direitos sociais, da mesma forma, permite um espectro grande de possibilidades de ações judiciais. Estas vão da denúncia por descumprimento de obrigação, passam controle do cumprimento de obrigações até a exigência do cumprimento das obrigações previstas (ABRAMOVICH, 2005, p. 198). Há que se ter em mente que as ações dos poderes públicos para a efetivação dos direitos da seguridade social não dizem respeito apenas às políticas públicas desenvolvidas em razão da função executiva do Estado, mas abarcam todas as ações estatais, de todos os poderes públicos, entre as quais as que competem ao poder legislativo e ao judiciário. A este compete a promoção de ações integradas destinadas à proteção dos direitos de seguridade social, a fim de, em última instância, dar efetividade a tais direitos, à ordem social, em conformidade com a determinação do artigo 194 da Constituição de 1988 (CAMPOS, 2011, p. 43).

---

### **3.1 A assistência social e a atuação na promoção e proteção da dignidade humana**

A Assistência Social é um dos instrumentos de maior relevância quando a questão é preservar ou promover a dignidade daquelas pessoas expostas a situações de risco social intenso, cuja ameaça recaia sobre as condições existenciais básicas, e sobre a dignidade humana, cujo “núcleo sindicável”, como explica Ibrahim (2012, p. 14), é o mínimo existencial. Busca atender as pessoas economicamente hipossuficientes, fornecendo-lhes prestações mínimas, serviços, alimentos e demais atenções, segundo a capacidade do gestor (MARTINEZ, 2010, pp. 188-9).

No Brasil a Assistência Social é um direito humano fundamental, previsto nos artigos 203 e 204 da Constituição. Para a Constituição ela é um “instrumento de transformação Social e não meramente assistencialista”, pois deverá proporcionar a integração, a inclusão da sua clientela à comunidade à qual pertença, tornando-o menos desigual, favorecendo as condições e oportunidades para que consiga desempenhar atividades que lhe garantam subsistência (SANTOS, 2012, p. 107).

A regulamentação da Assistência Social encontra-se na Lei 8.742/93 – LOAS: Lei Orgânica da Assistência Social, alterada em 2011 pela Lei 12. 435. Segundo a previsão legal, a Assistência Social deve garantir ao seu beneficiário os mínimos sociais, necessários ao atendimento das necessidades básicas, o que significa que deverá proporcionar-lhe o necessário à existência compatível com a dignidade humana (SANTOS, 2012, p. 107)

A Assistência Social objetiva a proteção social, através da proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice, à garantia da vida, da redução de danos e da prevenção da incidência de riscos, da promoção e da integração ao mercado de trabalho, da habilitação e da reabilitação das pessoas com deficiência e da promoção da integração das mesmas à vida da comunidade, e da garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que não possuem meios de se manter ou de ser mantido pela família.

A Assistência Social visa atender o sustento provisório daquela pessoa necessitada, ou seja, daquela que não consegue prover seu mínimo existencial. Sua disponibilização é gratuita pois não exige contrapartida financeira alguma, apenas estando sujeita ao estado de necessidade (MENDES & BRANCO, 2013, pp. 642-3).



---

Trata-se de uma política de Seguridade Social destinada aos mais necessitados, carentes, incapacitados, aqueles socialmente vulneráveis, que não conseguem suprir suas necessidades materiais essenciais, porque não estão inclusos no mercado de trabalho, e por isso não tem como ser acolhidos pela Previdência Social, ou quando esta os cobre mas não se mostra suficiente a garantir a dignidade humana. Afirma-se que a Assistência Social funciona então como uma complementação do regime de previdência pública. O fato de existir cobertura pela previdência não é impeditivo ao acesso à Assistência Social, pois se a pessoa preencher os pressupostos necessários e for beneficiário de programas assistenciais especiais, tais como o Programa bolsa família, que tem auxiliado segurados de baixa renda a viver com um mínimo de dignidade (AMADO, 2012, pp. 49-50).

Não constitui novidade o fato de que grande parte dos empregados de baixa renda seja dependente dos serviços da Assistência Social, que a atende por uma série de serviços setorializados e indiretos, resultantes de políticas sociais públicas pulverizadas. Isso ocorre devido às suas necessidades não satisfeitas, carências básicas, que espelham uma história de exploração do trabalho pelo capital (ALVES, 2012, p. 89-92).

Ademais, historicamente a Assistência Social assume um papel complementar aos serviços básicos das demais políticas sociais, como saúde, educação, habitação. Na Constituição de 1988 a Assistência mantém contato direto com todas as políticas sociais setorializadas, como da Educação, da Cultura e Desporto, da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso, políticas urbanas, Política Agrícola e Fundiária, Reforma Agrária. Na Educação as nuances da presença da Assistência Social fazem-se sentir para evitar que as crianças e adolescentes carentes sejam tolhidos pela evasão escolar. Assim, atua no repasse dos recursos à merenda escolar, material didático, uniformes, Programa Bolsa Escola. Na saúde, também se pode constatar uma série de serviços atinentes à Assistência Social, como o fornecimento de medicamentos, próteses e órteses, exames, transporte. Essa atuação faz-se necessária pela intensificação da pobreza e dependência dos serviços públicos em contraponto à retração do fornecimento destes serviços (ALVES, 2012, pp. 85-6).

Entre os artigos 20 e 26 da LOAS, estão mencionados alguns benefícios de prestação continuada, benefícios eventuais, serviços e programas de Assistência Social e projetos de enfrentamento à pobreza. Os eventuais tomam forma, por exemplo, nas provisões suplementares provisórias para acudir as pessoas e famílias em caso de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade

---

temporária e também para os casos de calamidade pública (AMADO, 2012, p. 77). Outra possibilidade de socorro prestacional é o estabelecimento pelo Conselho Nacional de Assistência Social de um benefício subsidiário de 25% do salário mínimo a cada criança de até 06 anos de idade, que componha família cuja renda mensal per capita seja de ¼ do salário mínimo. Esta previsão ainda aguarda manifestação do Conselho (BRASIL, 1993; ALVES, 2012, pp. 99-100).

Os serviços prestados pela Assistência Social estão previstos no artigo 23 da LOAS e destinam-se à melhoria de vida da população através de ações voltadas para as necessidades básicas (BRASIL, 1993). Estes serviços relacionam-se, por exemplo, às instituições asilares, abrigos para crianças e adolescentes, instituições de habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de necessidades especiais (ALVES, 2012, p. 102).

Os Programas da Assistência Social constam no artigo 24 da LOAS e “compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais” (BRASIL, 1993). É aqui que foram enquadrados os programas de transferência de rendas, do qual fazem parte o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Programa Agente Jovem do Desenvolvimento Social e Humano – transformado no ProJovem, o Programa de Garantia de Renda Mínima - que foi substituído pelo Bolsa Escola -, o Programa de Combate ao Abuso e à exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Sentinela), o Programa Bolsa Alimentação, o Programa Auxílio-gás, o Fome Zero, com o Cartão Alimentação e o Bolsa Família (ALVES, 2012, p. 102).

O mais conhecido dos programas, o Bolsa Família destina um benefício básico a unidades familiares que enfrentem quadros de extrema pobreza, e um benefício variável a famílias em situação de pobreza, extrema ou não, mas que tenham entre seus componentes gestantes, nutrizes, crianças entre zero e doze anos, adolescentes até 15 anos. O objetivo é a manutenção do padrão alimentar, a permanência das crianças no sistema de ensino, a obrigatoriedade do pré-natal, acompanhamento nutricional e de saúde (IBRAHIM, 2012, p. 26).

Todos esses Programas voltam-se ao atendimento das pessoas de baixa renda, com o fito de auxiliar na manutenção da vida, com um mínimo de dignidade.

Outra prestação assistencial importante, mas pouco conhecida como assistencial, é a disponibilização de medicamentos a preço de custo

---

pela FIOCRUZ, Fundação Oswaldo Cruz (AMADO, 2012, p. 78). Trata-se do Programa Farmácia Popular do Brasil, instituído pela Lei 10.858/2004, que tem por objetivo disponibilizar medicamentos nas farmácias populares, através de convênios com Estados, Distrito Federal, Municípios, e hospitais de filantropia, farmácias e drogarias privadas. Como mencionado, a execução fica a cargo da FIOCRUZ, responsável pela aquisição dos medicamentos, estocagem e comercialização dos mesmos. A FIOCRUZ também poderá firmar convênios com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios (IBRAHIM, 2012, p. 27).

Talvez o menos conhecido dos benefícios assistenciais seja o seguro-desemprego, ao menos como benefício assistencial. A maioria das pessoas acredita que seja um benefício previdenciário. Mas não é. Sua constituição é de benefício assistencial devido à ausência de contribuição direta dos seus beneficiários (AMADO, 2012, p. 73). A dificuldade de acatar essa natureza está justamente no fato de que não necessariamente deva ser concedido às pessoas em situação econômica intensamente desfavorável, como as beneficiárias dos demais serviços, políticas e benefícios da Assistência Social.

O Benefício de Prestação Continuada, também conhecido como BPC, é o mais conhecido benefício da Assistência Social, sendo quase um sinônimo desta. Está previsto no artigo 203 V constitucional, disciplinado no artigo 20 da LOAS e regulamentado pelo Decreto 6.214/2007, alterado pelo 6.564/2008. Destina-se aos brasileiros, inclusive indígenas, e aos estrangeiros naturalizados e domiciliados no Brasil, que não estejam sob a cobertura securitária da Previdência (IBRAHIM, 2012, p. 19). O BPC corresponde a um salário mínimo mensal, destinado ao idoso com mais de 65 anos e à pessoa com deficiência, desde que não tenham condições de se manter nem de serem mantidos pela família, e cuja renda familiar por membro não alcance a  $\frac{1}{4}$  do valor do salário mínimo vigente no país (BRASIL, 1993).

A questão da renda individualizada limitada a menos de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo causou grande discussão jurisprudencial. Para Santos (2012, p. 117) esse critério que estabelece o limite de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo é inconstitucional, pois se o menor valor de benefício previdenciário ou assistencial é de um salário mínimo, isso significa que ninguém pode receber menos que isso, que ninguém vive dignamente com valor menor do que este. Destarte a valor de  $\frac{1}{4}$  disso significa um retrocesso, um fato discriminante para verificação de uma situação de necessidade.

---

Discutiu-se então intensamente a possibilidade da flexibilização do critério em determinados casos, tais como a existência de despesa com medicamentos não custeados pelo Sistema Único de Saúde. Alcançando a Suprema Corte através da ADI 1.232, julgada em 27 de agosto de 1998, o resultado foi a validação do critério escolhido pela lei em fixar a renda *per capita* abaixo daquele  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo:

CONSTITUCIONAL. IMPUGNA DISPOSITIVO DE LEI FEDERAL QUE ESTABELECE O CRITÉRIO PARA RECEBER O BENEFÍCIO DO INCISO V DO ART. 203, DA CF. INEXISTE A RESTRIÇÃO ALEGADA EM FACE AO PRÓPRIO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL QUE REPORTA À LEI PARA FIXAR OS CRITÉRIOS DE GARANTIA DO BENEFÍCIO DE SALÁRIO MÍNIMO À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA FÍSICA E AO IDOSO. ESTA LEI TRAZ HIPÓTESE OBJETIVA DE PRESTAÇÃO ASSISTENCIAL DO ESTADO. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. (STF - ADI: 1232 DF , Relator: ILMAR GALVÃO, Data de Julgamento: 27/08/1998, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 01-06-2001 PP-00075 EMENT VOL-02033-01 PP-00095)

Verifica-se, contudo, que a Corte não se manifestou acerca da possibilidade de se empregar outros critérios. O entendimento do STJ é que o STF não ceifou a possibilidade da utilização de outros critérios para a verificação da existência da necessidade do benefício. Quanto muito, deixou indubitável que a renda abaixo de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo é prova cabal da miserabilidade, que por si dispensa qualquer outra prova (SANTOS, 2012, p. 118).

O Próprio STF, em decisões monocráticas tem mostrado que, diante dos novos critérios estabelecidos para a concessão doutros benefícios além das alterações do quadro econômico nacional, os critérios antigos, especialmente quanto a excluírem outros critérios de aferição do quadro de necessidade tem guiado a formação do entendimento que o critério antigo está passando por um processo de inconstitucionalização (SARLET et al., 2012, p. 609; MENDES & BRANCO, 2013, p. 651).

O que deve ter guiado a alteração do entendimento que os novos julgamentos passaram a mostrar, provavelmente foram os apelos pela redistribuição de renda e erradicação da miséria, pois o preâmbulo constitucional estabelece que entre os objetivos do Estado de direito

---

estão os de assegurar os direitos sociais, o bem-estar, a igualdade. Ora o fundamento da República é a dignidade da pessoa humana e o objetivo fundamental é a erradicação da pobreza. Somado a isso, ao abordar os Direitos e Garantias Fundamentais, a Constituição garante a assistência aos desamparados (SOARES JUNIOR, 2012, pp. 140-3). Assim, com todo esse arcabouço, parece pouco razoável impedir o acesso a um benefício essencial à manutenção/concessão de um mínimo existencial e essencial à vida com dignidade, tendo em conta apenas um critério tão rigidamente estabelecido. Ao que se mostra, contraria os fundamentos e objetivos da Assistência Social.

A atuação da Assistência Social visa proteger a dignidade humana. Guiada pelo princípio da Isonomia e equidade pretende atender as necessidades básicas daquelas pessoas que se encontram em vulnerabilidade social, restaurando ou preservando-lhes a dignidade humana. A intenção não é a rentabilidade, mas a redistribuição de renda. A universalidade que lhes cobre a impele à inclusão social destas pessoas, através do maior alcance dos direitos sociais que lhes trarão das margens para dentro das sociedades, como parte atuante nestas e não como excluídos destas sociedades (AMADO, 2012, p. 51).

A principal crítica que se faz à Assistência Social é que acaba atendendo apenas a parcela extremamente pobre da população, não alcançando a totalidade que dela necessita. Entretanto, parece pouco razoável que no atual estágio do capitalismo a inclusão de todos seja viabilizada. O foco da Assistência Social na parcela mais pobre, entre os pobres, pode ser compreendida como uma discriminação positiva (ALVES, 2012, p. 125), guiada pela Isonomia que determina o dever de tratar os desiguais de forma desigual para proporcionar-lhes dignidade. Ademais, a erradicação da pobreza e das desigualdades não é simples, e envolve alterações na estrutura econômica e política do país. Não é passível de constituir um objetivo apenas sob a incumbência da Assistência Social. O ideal é um pareamento com uma “real e efetiva política de distribuição de rendas”. (ALVES, 2012, p. 126).

Se a situação não se altera com a ação da Assistência Social quanto ao *status quo*, bem verdade que representa uma brisa que ameniza do sofrimento decorrente das dificuldades e do desrespeito à dignidade para a luta pela sobrevivência. Se a assistência não acaba com a miséria, a diminui, servindo de impulso ou trampolim para que a pessoa alcance melhores condições de vida (MARTINEZ, 2010, p. 190), um padrão de vida

---

condizente com a dignidade. A dignidade da pessoa humana determina que esteja presente o imperativo segundo o qual em favor da dignidade não reste qualquer dúvida (SARLET, 2011, p. 100).

## **Conclusões**

A essencialidade do reconhecimento da assistência social como meio garantidor da concretização dos direitos humanos nos parece ser indubitável. Desta feita, a partir do aceitação de que é a assistência social, de fato, um direito humano e, portanto, universal, sua garantia transforma-se em condição essencial à própria dignidade humana.

No Brasil o direito à assistência social é reconhecido no texto constitucional, de modo que a configurar-se, portanto, em direito fundamental. Todavia, ainda que o texto constitucional e sua decorrente norma disciplinadora – a LOAS – tenha definido os critérios para o seu gozo, o judiciário tem desenvolvido importante papel na sua efetivação, na medida em que não só reconhece os critérios legais estabelecidos constituintal e normativamente, mas tem flexibilizado estes mesmos critérios, a partir de uma busca pela efetiva concretização da dignidade humana, que tem possibilitado, na prática, que mais pessoas possam não só obter uma renda mensal mas, mais do que isso, sentir-se, em alguma medida, digna.

O reconhecimento da assistência social como direito humano é, sem sombra de dúvidas, um meio eficiente e eficaz para a concretização dos direitos humanos, notadamente a partir da própria preservação da dignidade humana, razão pela qual os institutos que pretendem efetivá-la devem ser sempre – e cada vez mais – aprimorados.

## **Referências**

ABRAMOVICH, Victor. Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: instrumentos e aliados. In: **SUR-Revista Internacional de Direitos Humanos**, 2005, 2 ed.: 188-223.

ABREU, Sérgio Roberto de. **A Garantia dos direitos humanos internacionalmente consagrados e sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro** (Tese de Mestrado). Porto Alegre: PUCRS, 2011.

---

ALEXY, Robert. A existência dos Direitos Humanos. In: ALEXY, Robert. SANDKÜHLER, Hans Jörg. BAEZ, Narciso Leandro Xavier. HAHN, Paulo (Orgs.). **Níveis de Efetivação dos Direitos Fundamentais Cíveis e Sociais: um diálogo Brasil Alemanha**. Joaçaba: Unoesc, 2013.

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. **Assistência Social - História, Análise Crítica e Avaliação**. Curitiba: Juruá, 2012.

AMADO, Frederico. **Direito e Processo Previdenciário**. 3ª ed. Salvador: JusPodivm, 2012.

ATIQUE, Henry, e Eliana Franco NEME. O Processo de Internacionalização como instrumento de efetivação dos Direitos Humanos: o Sistema Europeu e o Sistema Americano. In: **Novos Estudos Jurídicos - NEJ**, Jan.-Jun. de 2008, 1 ed.: 95-106.

\_\_\_\_\_. BARRETO, Vicente. Direitos humanos e globalização. In: \_\_\_\_\_. **Direitos Humanos em Evolução**. Joaçaba: Unoesc, 2007. pp. 13-33.

BARROSO, Luis Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para atuação judicial. In: **Revista Jurídica UNIJUS**. Novembro de 2008, 11 ed.: 13-38.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2004.

**BRASIL**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 05 de Outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Lei 8.742 . Lei Orgânica da Assistência Social. 07 de Dezembro de 1993.

\_\_\_\_\_/MPAS. Portaria MPAS nº 2.917. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). 12 de setembro de 2000.

CAMPOS. Wânia Alice Ferreira. **Dano Moral no Direito Previdenciário**. Curitiba: Juruá, 2011.

CITTADINO, Gisele. DUTRA, Deo Campos. Direito Internacional Privado: o diálogo como instrumento de efetivação dos Direitos Humanos. In: **Seqüência**, Jul. de 2012, 64 ed.: 259-284.

IPEA. Conquistas, Desafios e Perspectivas da Previdência Social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. *Vinte anos da Constituição Federal*, 2008: 41-97.

---

LEAL, Rogério Gesta. **Condições e Possibilidades Eficaciais dos Direitos Fundamentais Sociais: os desafios do Poder Judiciário no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de Direito Previdenciário**. 3ª ed. São Paulo: LTR, 2010.

MENDES, Gilmar. Branco, Paulo Gustavo Gonet . **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIOVESAN, Flávia. Direito Internacional dos Direitos Humanos e Lei de Anistia: o caso brasileiro. In: \_\_\_\_\_. FACHIN, Melina Girardi. IKAWA, Daniela (Orgs.). **Direitos Humanos na Ordem Contemporânea: Proteção Nacional, Regional e Global**. Curitiba: Juruá, 2010. pp. 91-103.

RAMMÉ, Adriana Santos. Interpretando o critério econômico de concessão de benefício assistencial à luz do princípio da Dignidade da Pessoa Humana. In: CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. DUARTE, Francisco Carlos. STRINGARI, Amanda Kauling (Coords.). **Hermenêutica aplicada: o benefício assistencial de prestação continuada à luz das teorias neoconstitucionais**. Curitiba: Juruá, 2012.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na ordem Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à Previdência Social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

ROCHA, Daniel Machado. BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. **Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário**. São Paulo: Saraiva, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang, Luiz Guilherme MARINONI, e Daniel MITIDIERO. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

\_\_\_\_\_. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva Constitucional**. 10ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011a.



---

\_\_\_\_\_. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. In: \_\_\_\_ (Org.). **Dimensões da dignidade: Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional**. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

\_\_\_\_\_. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

\_\_\_\_\_. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988: uma análise na perspectiva da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In:

SAVARIS, José Antonio. **Uma teoria da Decisão Judicial da Previdência Social: Contributo para a Superação da Prática Utilitarista**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2011.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Seguridade Social como direito fundamental material**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2011.

SOARES JUNIOR, Jair. ADI 1.232-1/DF: O benefício da Assistência Social e os critérios para concessão estabelecidos na Lei 8.472/93. In:\_\_\_\_. (Org.) **Cometários à Jurisprudência Previdenciária do STF** . Curitiba: Juruá, 2012.pp. 135-49.

STRAPAZZON, Carlos Luiz. CAVALHEIRO, Andressa Fracaro. Nova fase dos direitos de Seguridade Social: um recomeço. In: STRAPAZZON, Carlos Luiz. SERRAMALERA, Mercè Barcelò i. **Direitos Fundamentais em Estados Comparados**. Chapecó: Unoesc, 2013, pp. 231-63.

TRINDADE, José Damião e Lima. **História social dos direitos humanos**. 3ª ed. São Paulo: Peirópolis, 2011.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS , Office of the High Commissioner for Human Rights. Vienna Declaration and Programme of Action: Adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993. **UNITED NATIONS**. 25 de Junho de 1993. <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/vienna.aspx> (acesso em 14 de Fevereiro de 2014).

VASCONCELLOS, Mércia Miranda. **Proteção internacional dos Direitos Humanos na realidade latino-americana: Reflexão Filosófica sob a perspectiva da Ética da Libertação**. Curitiba: Juruá, 2010.



# O ADVOGADO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL: MAIS QUE APENAS UM TÉCNICO DO SERVIÇO DE REFERÊNCIA

*Luanda Miranda Mai*

**Resumo:** as aptidões do advogado devem ser melhor exploradas dentro do SUAS e da formação da política nacional de Assistência Social, devendo ser encarado como mais que apenas um técnico de referência do atendimento de média complexidade. Ele deve estar presente na gestão, mas também é recomendável no serviço de atendimento básico, pois algumas questões ali atendidas seriam melhor enfrentadas com a ajuda desse profissional. E, por fim, deve ser agente ativo na formação da política pública de assistência social.

**Palavras-chave:** Advogado; Gestão; **CRAS**; **CREAS**; Política.

## Introdução

Este artigo é fruto de aproximadamente três anos de experiência dentro do Sistema Único de Assistência Social advogando e aprendendo na prática a real função do advogado nessa engrenagem.

Muitas são as dificuldades enfrentadas, pois o **SUAS** é um sistema em construção. Alguns problemas são de ordem operacional, porque o advogado ainda não conseguiu demarcar seu espaço dentro da Assistência Social, muitas vezes sendo relegadas a segundo plano. Outros tantos são de ordem política, pois muitas vezes a gestão não supre corretamente seus papéis na capacitação dos servidores, ou na promoção de concursos públicos.

No caso do advogado que atua no **SUAS** é indiscutível que deve ser concursado e com provas que avaliem conhecimentos específicos da área, uma vez que as faculdades de Direito raramente lecionam essa matéria, normalmente focando temas processuais e patrimoniais, o que é bem diferente do cotidiano do advogado no **SUAS**, inclusive deve ter perfil

---

conciliador e extrajudicial. Sendo que a rigor nada impede que também ajuíze ações judiciais, apesar de não ser a sua prioridade de trabalho. E, pelas mesmas razões deve estar sempre participando de capacitações e atualizações que estruturam seu conhecimento e ajudem o desenvolvimento de suas atividades.

Em relação ao serviço que é prestado por esses profissionais, embora a Defensoria também preste assistência jurídica aos carentes, o que se observa na prática é que os pobres atendidos pelo **SUAS** são bem mais pobres do que os «pobres» atendidos pela Defensoria ou pelos advogados dativos no sistema tradicional de assistência jurídica. Além disso, o **SUAS** tem uma preocupação com resultados e estatísticas de renda, inclusão social, o que não ocorre no meio jurídico tradicional, no qual geralmente a verba de assistência jurídica é gasta sem critérios objetivos ou prestação de contas.

Analisando o funcionamento do **SUAS** este possui muito mais virtudes do que defeitos, embora seja incompreendido e pouco estudado pelo meio jurídico, ainda focado na construção de “palácios de justiça” e sem muito interesse de trabalho interdisciplinar com outras carreiras por receio de dividir mercado de trabalho, apesar disto ser inevitável na sociedade atual.

Aos olhos de um bom observador o Direito está presente na política de Assistência Social desde o início de sua história quando as pessoas passam a ser atendidas com foco nos direitos violados. Entretanto, a atuação do advogado só passou a ser solicitada com o advento da Constituição Federal de 1988, que instituiu a Assistência Social como tripé da seguridade social, e, mais acentuadamente, com a promulgação da **LOAS** (Lei orgânica da Assistência Social), já que esta nada mais é do que uma norma que vem para dar efetividade a direitos garantidos constitucionalmente.

Em relação a tal profissional, o que é visto na prática é uma visão muito limitada de qual deve ser sua participação no Sistema da Assistência Social. Sua atuação, após a tipificação dos serviços socioassistenciais, é normalmente associada ao trabalho de média complexidade no **CREAS** (Centro de Referência Especializado de Assistência Social), e até mesmo dentro desse equipamento sua contribuição para o trabalho em equipe é muitas vezes subestimada.

Por todos esses aspectos e peculiaridades é que este artigo visa demonstrar que a contribuição desse profissional na construção da Assistência Social pode ser muito mais ampla e efetiva, perpassando pela gestão, pelos serviços em Centros de Referência e também pela Assistência Social enquanto política pública.

---

## 1. O profissional do Direito dentro da gestão do SUAS

O profissional do Direito dentro do Sistema Único de Assistência Social se insere na equipe multidisciplinar, não apenas no **CREAS**, mas, como preceitua a resolução número 17 do **CNAS** (Conselho Nacional de Assistência Social), é profissional indispensável na equipe de Gestão do **SUAS**, tanto quanto na oferta de serviços especializados.

A supramencionada resolução reconheceu outras categorias para atender as especificidades e particularidades do trabalho social nos equipamentos na proteção básica e especial e também na gestão, e, dentre os profissionais que foram inseridos nessa resolução para funcionamento da gestão está o advogado. Assim, o município que entender a necessidade desse profissional pode e deve o incluir nos quadros de pessoal. Tal atitude se mostra altamente salutar, pois, ao ter esclarecidos por um profissional da área as normativas e legislações pertinentes a gestão se torna muito mais segura e eficaz. Em verdade se tais pontos fossem mais estudados e avaliados os gestores poderiam ver que o advogado é imprescindível na correta organização do sistema.

Note-se que no órgão gestor a atuação do advogado por ser muito mais ampla do que em qualquer outro equipamento social. Ele poderá atuar, entre outras, em atividades totalmente jurídicas, como celebração de convênios com a rede socioassistencial, na prestação de contas dessas entidades sociais parceiras, no estudo de termos de aceite entre Entes Federados, na análise de documentação de consórcios de atendimento assistencial entre municípios, no monitoramento, nas proteções, nos programas de transferência de renda, nas prestações de conta e na vigilância social.

Portanto, a presença do advogado na gestão é altamente necessária dando uma visão única do ponto de vista técnico. Contudo, tal inclusão não é vista na prática, carecendo de amadurecimento no entendimento da profissionalização do serviço.

## 2. Possibilidade de advogado no serviço do CRAS (Centro de Referência de Assistência Social)

O **CRAS** pode ser definido como unidade Pública Estatal de Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social. Busca prevenir a ocorrência de situações de riscos sociais através do desenvolvimento das

---

capacidades dos atendidos, fortalecendo os vínculos familiares e sociais, aumentando o acesso aos direitos da cidadania.

Nos centros de referência, caso do **CRAS**, costuma-se limitar demasiadamente a atuação profissional à equipe de referência, considerando que ela supre todas as necessidades dos usuários de seu território o que é uma grande falácia. A equipe deve se adequar à demanda, por isso, são necessários outros profissionais para que se equacionem devidamente os problemas enfrentados pela população atendida.

Dentro de tais reflexões outra possibilidade de atuação do advogado é no serviço de proteção básica. Apesar de tal profissional não estar elencado como participante do grupo de referência do **CRAS** sua integração nessa equipe multidisciplinar pode enriquecer o serviço ofertado na unidade. Ele teria a mesma função de qualquer outro técnico do equipamento, visando principalmente a prevenção com especialidade no Direito, não deixando de carregar suas posições na visão social, evitando o prisma meramente legalista, respeitando a autonomia dos indivíduos ou famílias como sujeito de direito autônomo e não tutelado.

Há de se ter o cuidado de observar que a Proteção Social Básica, que tem caráter preventivo, requerer ações de acompanhamento familiar e individual buscando junto com a família ou indivíduo soluções flexíveis para a problemática apresentada. Assim, não cabe uma intervenção jurídica pura e simples, sem uma perspectiva social em cada questão.

Essa atuação se torna cada vez mais interessante porque o Direito como uma ciência protetiva da população contra ilegalidades é também uma ciência preventiva. O operador do direito atuando na proteção básica pode intervir no combate de futuras situações que gerem violação de Direitos.

De acordo com André Luis Melo<sup>1</sup>, promotor de justiça do Estado de Minas Gerais, os **CRAS** (Centros de Referência da Assistência Social) devem prestar assistência jurídica, pois não existe assistência social sem assessoria jurídica, já que, em suma, o **CRAS** busca prevenir a ocorrência de situações de risco, esclarecendo a população sobre seus direitos e as encaminhando devidamente.

---

1 Artigo: Centros de apoio social devem ter advogados concursados, pode ser consultado em: <http://www.conjur.com.br/2013-fev-17/andre-melo-centros-assistencia-social-advogado-concursado>, acessado em 11 de março de 2013.

---

Pode-se tentar materializar essa atuação citando um exemplo, senão vejamos: no **CRAS** algo deve ser trabalhado pelos advogados são as situações de violência institucional, que são entendidas como a ação ou omissão ocorrida em órgão público que dificulte ou impossibilite o acesso ao serviço prestado ao indivíduo, dos quais destacam-se: a má qualidade do serviço nos órgãos públicos; e o abuso cometido em virtude das relações de poder desiguais entre usuários e profissionais dentro das instituições. Tais problemas poderiam ser contornados com a atuação do jurista.

Nesse caso de proteção social básica o profissional que ali exercesse suas atividades teria necessidade de conhecer o fluxo de atendimento de serviços do município para conseguir visualizar se o indivíduo ou a família está em situação de violência institucional, ou melhor, com o conhecimento do fluxo deve-se verificar até se o próprio equipamento público está praticando esse tipo de violência, e agir de forma preventiva para que os indivíduos e famílias atendidos não a sofram.

Enfatize-se que ela pode ser encontrada até mesmo dentro do próprio **CRAS**, através da detecção de orientações insuficientes sobre o **BPC** (Benefício de Prestação Continuada), para a população do seu território, por exemplo, o que evidencia que até mesmo o equipamento estatal que deveria prevenir pode estar praticando uma má qualidade do serviço. Isso tudo poderá ser detectado e combatido com a presença do advogado e solucionado dentro da equipe através de adequações internas.

Na prática isso vem sendo vivenciado no município de Mucuri, no Estado da Bahia, classificado como pequeno porte II, onde os profissionais do **CRAS**, por sua formação não conter tais parâmetros, desconhecem muitas vezes os mecanismos a que se pode recorrer em casos de violência institucional e a legalidade ou não de certas exigências feitas por instituições bancárias, cartórios, secretaria de saúde e outros órgãos, para que o usuário acesse o serviço. Na prática neste município tais problemas são resolvidos através do trabalho de orientação e encaminhamento desenvolvido pelo advogado do **CREAS**, que, mesmo não tendo tal orientação em suas prerrogativas institucionais, auxilia para que tais violações sejam solucionadas. Isso é vivenciado na maior parte do país e explicita a grande contribuição que o profissional do direito pode estar dando na proteção social básica.

Outra peculiaridade observada pelo profissional da área no município de Mucuri, Bahia, é a questão da falta de documentação, tais como registros

---

de óbito tardios, certidão de nascimento extraviada de cartórios, situações que demandam peticionamento junto à justiça para que haja sua rápida e pronta solução, e, esclarecimento da própria equipe do **CRAS**, que não tem o aparato acadêmico para enfrentar todas as situações em que se exige o intermédio da justiça.

Ainda nessas questões o profissional pode trabalhar a sensibilização com os demais órgãos da prefeitura sobre o atendimento dos usuários da Assistência Social, que ao serem encaminhados para serviços de outras políticas não podem estar sujeitos a situações que ocorrem frequentemente, como: peregrinação por diversos serviços até receber atendimento; falta de tempo para escuta do usuário; atendimento com frieza rispidez; falta de atenção ou negligência; discriminação por parte dos profissionais em relação aos usuários por qualquer razão.

A necessidade do advogado no **CRAS** também pode ser avaliada quantitativamente através do trecho extraído de um artigo, citado pelo supramencionado promotor de justiça<sup>2</sup>:

Oportuno transcrever o texto abaixo que destaca o empoderamento das mulheres carentes com o serviço do CRAS: “Além desta maior conscientização dos direitos, 27,2% dos entrevistados relatam que as mulheres procuram o CRAS com o intuito de solicitar assistência jurídica, enquanto 36,3% afirmam que houve mais casos de separação”. (trecho de artigo na RAP – Revista de Administração Pública, vol.46 no.2 Rio de Janeiro Mar./Apr. 2012, Nathalia Carvalho Moreira e outros).

Ainda na linha de raciocínio do douto promotor de justiça retromencionado, no caso da violência doméstica, muito melhor prevenir a mesma através do correto funcionamento do **SUAS** do que criar Delegacias (Estado policiaisco), mas a tendência é criar Delegacias, apesar de os envolvidos quererem mais um canal de diálogo para acabar as discussões e evitar as futuras agressões físicas.

Assim, André, Luis Melo conclui que, tanto **CRAS** quanto **CREAS** poderiam fazer mediação familiar e comunitária, apoiar o Conselho Tutelar,

---

<sup>2</sup> Doutor André Luis Melo, promotor de justiça no Estado de Minas Gerais em seu artigo: Centros de apoio social devem ter advogados concursados, pode ser consultado em: <http://www.conjur.com.br/2013-fev-17/andre-melo-centros-assistencia-social-advogado-concursado>, acessado em 11 de março de 2013.



---

orientar sobre direitos previdenciários e trabalhistas, estatuto do idoso, bem como direitos do consumidor e outros, se tornando o serviço de assistência jurídica imprescindível neste caso.

Através dos exemplos dados fica clara a importância do advogado no enfrentamento de tais problemáticas o que leva a concluir que ele deve ser um técnico a mais na equipe do **CRAS**, se tornando inclusive parte de sua equipe de referência

### **3. Função do advogado dentro do CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social)**

Em sua função tradicionalmente reconhecida no atendimento especial de média complexidade o advogado desenvolve suas atividades dentro do **CREAS**, conforme a **NOB-RH SUAS** (Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social) ele é componente da equipe de referência, que deve ser dimensionada de acordo com os serviços ofertados, trabalhando de modo interdisciplinar e não como membros individuais em atendimento coletivo.

O advogado como membro dessa equipe tem missão de enfrentamento das situações de ameaça ou violação de direitos. Ele deve trazer para a prática a visão do Direito e a visão de um técnico social, que não somente busca a punição ou as providências legais, mas também tem a responsabilidade de trabalhar esse indivíduo e a família para interromper o ciclo de violência existente.

A função precípua do advogado no **CREAS** é apoiar e esclarecer os direitos da mulher, da criança, do adolescente, do idoso, do morador de rua, e demais contemplados na tipificação e de qualquer cidadão que tenha seus direitos em risco ou violados, bem como fornecer orientações em relação ao cumprimento da legislação pertinente às medidas socioeducativas. A ele cabe vislumbrar a responsabilização do agressor, retirando a vítima do risco da violação do direito, assim como assegurar a proteção e o encaminhamento aos órgãos competentes.

Esse advogado social também terá que ter o olhar focado para a interrupção dos ciclos de violência existentes, principalmente no que diz respeito à violência intrafamiliar, por isso há necessidade do aumento da discussão sobre o atendimento do agressor, além do atendimento da vítima,

---

assunto muito interessante que foge ao foco deste artigo, mas que pode servir de inspiração para outros debates.

No **CREAS** o servidor trabalha diretamente com o judiciário, o Ministério Público e com outros órgãos de proteção, por ser um equipamento para garantia de Direitos, a perspectiva do profissional da área jurídica é essencial nos atendimentos realizados. No atendimento de média complexidade ele deve buscar a garantia dos direitos de seus usuários, que nada mais é que um conjunto de dispositivos contidos nas legislações existentes no país, que são destinadas a estabelecer direitos, deveres e garantias de famílias, indivíduos e sociedade. É uma forma de sistematizar as noções básicas e centrais que regulam a vida social, política e jurídica de todos.

Dentro dessas atribuições fundamentais o profissional desenvolve atividades pertinentes para consecução dos objetivos de suas funções, para maior esclarecimento elenca-se abaixo cada uma delas:

#### **A – Acolhida, escuta qualificada, acompanhamento especializado e oferta de informações e orientações:**

Neste item o que é interessante apontar é que o advogado pode e deve fazer acolhida dos usuários do **CREAS**. Em muitos equipamentos, por uma ideia equivocada, entende-se que esse primeiro atendimento não pode ser realizado por advogado, sendo a acolhida uma atribuição prioritária do assistente social e do psicólogo e, somente se for necessário é que a família ou o indivíduo poderá a ele ser encaminhado.

#### **B – elaboração junto com a família ou indivíduo do Plano de Acompanhamento individual ou familiar, considerando as especificidades e particularidades de cada um:**

Trata-se de instrumental de planejamento, execução, acompanhamento e, avaliação das ações desenvolvidas com as famílias. O plano será construído no momento que o profissional observar, por meio da análise técnica, os riscos e vulnerabilidades decorrentes das situações expostas pelos membros da família, que requeiram intervenções de curto, médio e longo prazo. É necessário esclarecer para família que o Plano de Acompanhamento será construído conjuntamente entre ela e o técnico de referência, e que ambos são corresponsáveis pelas metas estabelecidas para o fortalecimento de seus membros.

---

A par de suas definições conceituais é imperioso esclarecer que o advogado também pode elaborar o **PAF** (Plano de Atendimento Familiar) no que diz respeito aos direitos da família, sejam aqueles a serem alcançados ou aqueles já violados.

### **C – realização de acompanhamento especializado, por meio de atendimento individual, familiar e em grupo:**

Tal afirmação pode soar estranha para pessoas sem um conhecimento profundo da assistência social, mas o advogado do **CREAS** pode e deve realizar atendimentos em grupos, além, é claro, dos atendimentos individuais e familiares. Ele pode, por exemplo, criar um grupo para trabalhar a questão da Lei Maria da Penha ou a questão do Trabalho Infantil ou qualquer tema pertinente.

### **D – realização de encaminhamentos monitorados para a rede socioassistencial, demais políticas públicas setoriais e órgãos de defesa de Direitos :**

Também cabe ao advogado fazer referência e contra referência, não basta efetuar o encaminhamento, por exemplo, de uma mulher vítima de violência doméstica para a delegacia da mulher, ele deve monitorar esse acompanhamento.

### **E – trabalho em equipe interdisciplinar:**

Ao contrário do que muitos acreditam o advogado tem que participar das reuniões de equipe, seja de estudo de caso, seja de planejamento de atividades. Muitos profissionais se isolam, seja por falta de entendimento do que seja sua função dentro da assistência social, seja por comodidade, não participando do fluxo da instituição, o que não é ideal para o trabalho.

Outros casos existem em que o profissional é excluído da tomada de decisões da equipe, acabando por apenas ser comunicado das ações que os outros profissionais acham de devem ser desenvolvidas sem passar por sua análise profissional o que também não é correto.

---

## **F – orientação jurídico-social:**

Apesar de ser uma atividade exclusiva do advogado, cabe ressaltar que ele deve discutir com a equipe interdisciplinar as orientações e intervenções jurídicas destinadas a cada caso, sempre respeitando o direito a informação da família e indivíduo.

## **G – alimentação de registros e sistemas de informações sobre as ações desenvolvidas:**

O advogado também deverá ter as senhas de acesso aos sistemas do **CREAS**, pois cabe a ele registrar essas informações, assim como repassar as informações à toda a equipe técnica.

## **H – participação nas atividades de planejamento, monitoramento e avaliação dos processos de trabalho:**

O advogado precisa ser enxergado como um técnico como qualquer outro do **CREAS**, e para isso fazer parte do planejamento das atividades que serão realizadas na instituição e não somente nas que são voltadas para o Direito, também avaliando esse processo.

## **I – participação nas atividades de capacitação e formação continuada da equipe do CREAS, reuniões de equipe, estudos de caso, e demais atividades correlatas:**

O advogado como técnico está habilitado a participar de qualquer capacitação direcionada ao **CREAS**, e deve ser um agente multiplicador dentro do equipamento público. Ele deve dar sua visão em todos os casos e não apenas naquele em que os outros técnicos identificam a necessidade de sua atuação, pois apenas o próprio técnico pode se responsabilizar em relação ao que deve ou não demandar sua intervenção.

## **J – participação em reuniões para avaliação das ações e resultados atingidos para planejamento de ações a serem desenvolvidas, para definição de fluxos, instituição de rotinas de atendimento e**

---

## **acompanhamento dos usuários, organização dos encaminhamentos, fluxos de informações e procedimentos:**

O advogado, visto como técnico, é contribuinte na construção de fluxos de atendimento, de rotinas e acompanhamentos dos serviços efetuados no **CREAS**.

Depois de visualizar o trabalho do advogado no **CREAS**, é importante salientar que ele não é um Defensor Público nem advogado particular, ele é um técnico social que instrumentaliza o Direito.

Tal função é muito nova dentro das carreiras jurídicas o que realmente causa estranhamento dos profissionais que passam a lidar com tal área. O advogado dentro do **CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social)** deve se guiar não apenas pelo arcabouço legal tradicional visto durante seu curso superior, mas deve se pautar pelos mais diversos instrumentos normativos que permeiam a Assistência Social.

Ele dentro da Assistência Social pode ser chamado de advogado social, parte importante na orientação das famílias, acompanhamento de processos e planejamento das ações da instituição, não devendo jamais ser excluídos desses processos dentro do equipamento.

## **4. O papel do advogado na Assistência social enquanto política pública**

A Assistência Social tem trilhado um árduo caminho para seu reconhecimento como política pública e superação das práticas assistencialistas impregnadas nas ações de tal política, doravante serão estudadas algumas dessas questões, e, no escopo deste artigo, como a atuação do profissional da área jurídica poderia orientar e dar caminho para tais necessidades.

O primeiro fator a ser enfrentado na política de assistência social em busca de sua universalidade é a recomendação da aplicação da universalização condicionada que está expressa na frase *“a assistência social será acordada a quem dela necessitar”*, que provocou e provoca até hoje interpretações ambivalentes. Para uns seria para todos que apresentassem situação de necessidade e para outros, o que se pode denominar de configuração da condição de necessitado, afirmando que ela

---

só poderia ser oferecida diante de uma situação de pobreza absoluta e de que seu acesso dependeria do reconhecimento de situação de ausência, falta, carência, necessidade (Sposati, p.22).

Vislumbrando-se tal conflito em uma interpretação jurídica constitucional o Direito deve servir à justiça, sendo legitimado por seus destinatários, buscando sua adequação à realidade. Quando o texto constitucional se desprende de seus idealizadores toma forma, vivendo constantes mudanças para se adequar à evolução da sociedade, trazendo ai uma interpretação teleológica da norma, buscando seus fins, tanto quanto uma interpretação axiológica, buscando explicitar os valores que devem ser concretizados por ela, tudo isso através de uma interpretação sistemática de todo o texto constitucional.

Tendo em mente tais premissas, esta relação em submeter a atenção à capacidade financeira individual ou na disposição de recursos próprios suficientes ou insuficientes é a negação do direito, e não pode mais ser aceita no estágio democrático atual.

Assim sendo, na luta para superação de práticas historicamente errôneas é que se busca a interpretação da necessidade como expressão de demanda, que nada deve ter a ver com a situação de necessitado, que inferioriza e fere a dignidade humano dos que assim recebem “um favor” quando deveriam receber “um direito”.

Contudo, segundo a professora Aldaíza Spozati (2013, p.29), ainda, infelizmente são múltiplas as situações em que prefeitos, governadores e/ou esposas exigem que a entrega de um benefício ao cidadão e, até mesmo, um auxílio funeral seja cercado por um aperto de mãos entre a autoridade ou sua representante e o cidadão ou cidadã.

O Estado, em todas as suas instâncias federativas, precisa assumir a responsabilidade sobre a Assistência Social, a colocando em uma atenção de proteção social, fazendo com que haja um descolamento dessa concepção errônea, a finalidade da política deve superar a leitura da característica do sujeito e ser direcionada para o resultado da ação. A Legislação que define os serviços socioassistenciais superou, na teoria, a concepção vigente de entidade de assistência social, como a que faz atendimento gratuito, não lucrativo ao pobre, mas tais dispositivos devem ser colocados em prática.

Portanto, nesse caso o papel do advogado é criar meios para que se valide tal interpretação, disseminando sua validade, importância e lutando para que a Assistência social seja vista como realmente deve ser, um direito.

---

Outro grande desafio a ser enfrentado em relação a política da assistência social são as práticas democráticas ainda não totalmente implementadas no **SUAS**, principalmente nos Estados e municípios, que refletem a falta de democracia participativa.

De modo geral, no poder executivo existem como instrumento de tal participação os conselhos, as conferências, além de outras formas de participação. No campo específico da assistência social somam-se os Fóruns, voltados para a organização da sociedade civil, e os Fóruns de Secretários Municipais e Estaduais. Esses se posicionam no Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – **COGEMAS**, e Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social – **FONSEAS**, discutindo propostas e recomendando resoluções.

Nessas estruturas de participação ainda há necessidade de muitos avanços para que tanto usuários como trabalhadores da gestão se apoderem de seus espaços e possam realmente realizar seu papel, principalmente em âmbito municipal, onde a precarização do trabalho e práticas assistencialistas contribuem para a falta de informação do usuário o que acarreta a não ocupação de seus espaços.

A par de tais percalços, e não deixando de vislumbrar muitos outros existentes, é que se vê a importância de todos os participantes do sistema de assistência social na formação de sua política, e, dentre eles também o profissional do Direito, para lutar pela construção de um sistema que respeite as garantias constitucionalmente erigidas em relação aos direitos sociais.

## Conclusões

Como já salientado na introdução o Direito está presente na política de Assistência Social desde o início de sua história, pois não há Assistência Social sem ele, apesar disso, o advogado só passou a ser solicitada com o advento da Constituição Federal de 1988, que instituiu a Assistência Social como tripé da seguridade social, e, mais acentuadamente, com a promulgação da **LOAS** (Lei orgânica da Assistência Social).

Urge a mudança de concepções historicamente arraigadas dentro da sociedade que cultivou o paternalismo e assistencialismo, acabando por facilitar o uso da assistência social como meio de troca política. A superação de tais práticas assistencialistas em tal estágio da evolução da Assistência

---

Social no Brasil, que se desenvolve de forma *sui generis* em todo o mundo, exige a atuação firme e centrada de todos os profissionais, e uma avaliação mais profunda sobre suas potencialidades.

Assim sendo, viu-se aqui demonstrado que o advogado apesar de ter seu âmbito de atuação restrito à proteção especial de média complexidade, seria produtivo na gestão, na proteção básica, na proteção especial e também na formação da política pública de assistência social. Devendo, portanto, ser mais valorizado e ter suas aptidões melhor aproveitadas em todos os âmbitos da Assist

Nessa jornada o operador do direito deverá estar intimamente ligado à busca da paz social, promovendo a conciliação entre as partes, direcionando as famílias e indivíduos a buscar soluções pacíficas diante dos litígios apresentados, se portando eticamente, tanto na gestão quanto na política.

Um grande caminho já foi trilhado em busca da concretização dos direitos sociais garantidos em nossa carta magna, mas há ainda um grande caminho pela frente, juntando esforços, aprendizados e visões diferenciadas tal jornada poderá ser abreviada rumo ao ideal social que se almeja para o país.

## **Referências**

Barroco, Maria Lúcia Silva. **Ética – fundamentos sócio-históricos, 3ª edição, 2013.**

Behring, Elaine e Boschetti, Ivaneti. Política Social - fundamentos e história, 9ª edição, 2013.

Montaño, Carlos e Duriguetto, Maria Lúcia, Estado, Classe e Movimento Social, 4ª Edição, Cortez, 2013.

Netto, José Paulo e Braz, Marcelo. Economia política - uma introdução crítica. **8ª Edição, Cortez, 2013.**

Santos, Josiane Soares. “Questão Social”: particularidades no Brasil; Josiane Soares Santos

Simões, Carlos. Curso de Direito do Serviço Social, 6ª Edição, Cortez, 2013.

20 anos de Lei orgânica de Assistência social: coletânea de artigos, 2013



---

Código de Ética do Advogado;

Constituição Federal;

Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil;

LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social);

NOB/SUAS (Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social);

NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica dos Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social;

Orientações técnicas do CRAS;

Orientações Técnicas do CREAS;

PNAS (Política Nacional de Assistência Social);



# A IMPORTÂNCIA DO ADVOGADO NO DESEMPENHO DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

*Rita Pedroso Cunha*

**Resumo:** o objetivo deste trabalho é, inicialmente, descrever breve análise histórica do surgimento e desenvolvimento da Assistência Social no Brasil, analisar os conceitos peculiares da área, bem como demonstrar a importância do assessoramento jurídico em tal esfera. Utiliza-se, para tanto, citações de autores renomados, bem como analisa o cotidiano de trabalho da prestação de serviços socioassistenciais. Tem-se, assim, um panorama de algumas atividades prestadas pelo Sistema Único de Assistência Social, bem como ressalta a importância da presença de Advogado em tal setor.

**Palavras-chave:** Importância; Advogado; Sistema Único Assistência Social.

## **Introdução**

É de ampla compreensão a premissa que versa sobre a necessidade de se entender o passado para que se possa compreender o presente, utilizando-se de todas as possibilidades e ferramentas postas à disposição para que se encontre o êxito atual em determinada área.

Com tal visão, faz-se necessário, de início, trazer à baila breve relato histórico que versa sobre o serviço social na esfera mundial, restringindo-a, posteriormente, para o território nacional brasileiro. Desta forma, alude-se sobre uma visão abrangente da evolução e “modernização” da assistência social.

Posteriormente, importante delinear as distinções entre os termos de Serviço Social e Assistência Social, ressaltando, ainda, a antiga concepção que gravita em torno do termo “assistencialismo”, o qual, infelizmente, ainda não foi superado por grande parte dos aplicadores desta política.

---

E é neste mesmo contexto que se apresenta as principais características, ações, serviços e programas ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social, abordando-se, mais especificamente, o âmbito de atuação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).

Somente depois de realizado todo o contexto histórico e conceitual dos temas abordados, é que se adentra, mais especificamente, no tema do presente artigo, aduzindo sobre a necessidade e demasiada importância da presença de um Advogado no âmbito do Sistema Único de Assistência Social.

Tenta-se delimitar o campo de atuação, a atividade a ser proposta, a necessidade de qualificação do profissional em tela, bem como a elevada importância de sua presença no âmbito gestor; trazendo, assim, grande contribuição para uma correta e equilibrada aplicação e distribuição dos programas e serviços ofertados ao âmbito social.

## **1. Desenvolvimento**

### **1. 1. Breve contexto histórico do Serviço Social no âmbito mundial e nacional**

Ao se analisar o Serviço Social no mundo e no Brasil, impossível não aduzir as práticas assistencialistas que permeavam o âmbito assistencial desde o seu surgimento. Isso ocorre em face da grande influência da Instituição Católica nos parâmetros adotados na Assistência Social, caracterizando-se pela mera caridade, filantropia e destinação de bens aos menos favorecidos.

Foi no final do século XIX que o Serviço Social teve sua origem, em face da intensificação da passagem da economia capitalista concorrencial para um estágio monopolista.

Inicialmente, o Serviço Social, mostrou-se como um instrumento para que fossem alcançados os propósitos burgueses, utilizando-se dos primeiros profissionais dessa categoria para amenizar conflitos entre a classe operária, a qual foi absorvida pelo sistema capitalista em ascensão. Tais fatos se deram tanto nos Estados Unidos da América como na Europa.

---

Netto (2001, p. 79) afirma que:

Emergindo como profissão a partir do background acumulado na organização da filantropia própria à sociedade burguesa, o Serviço Social desborda o acervo das suas protoformas ao se desenvolver como um produto típico da divisão social (e técnica) do trabalho da ordem monopólica. Originalmente parametrado e dinamizado pelo pensamento conservador, adequou-se ao tratamento dos problemas sociais quer tomados nas suas refrações individualizadas (donde a funcionalidade da psicologização das relações sociais), quer tomados como sequelas inevitáveis do 'progresso' (donde a funcionalidade da perspectiva pública da intervenção), e desenvolveu-se legitimando-se precisamente como interveniente prático-empírico e organizador simbólico no âmbito das políticas sociais.

Em meio a Revolução Industrial que se descortinava na Europa (século XVIII), ocorrem inúmeras crises econômicas, o que, logicamente, acaba por repercutir no cenário político e social. Frente a tal mudança fática, as práticas de assistência, que antes se pautavam no mero assistencialismo, tiveram que se adaptar a tal ordem, vendo-se obrigada a garimpar efetivos conhecimentos técnicos, aplicando-os ao necessário novo sistema de assistência.

Foi no ano de 1898, em Nova Iorque, que Edward Thomas Devine (1867 – 1948) apresentou um curso que trazia como tema a aprendizagem da ação social, desdobrando-se, apenas um ano depois, na Escola de Filantropia Aplicada (Training School in Applied Philanthropy). Ao final da II Guerra Mundial estavam em funcionamento na Europa, Estados Unidos e América Latina, aproximadamente, duzentas novas escolas.

No início do século XX, no país Americano, houve o desenvolvimento do Serviço Social, apresentando concepções semelhantes às encontradas no âmbito Europeu, atentando-se para fato que os Estados Unidos se exteriorizava como centro de referência do capitalismo. Em ambos os países foram empregados inúmeros esforços com a finalidade de regularizar a atividade como sendo de âmbito profissional.

E é exatamente nesse sentido que Netto (2001, p. 114) ensina que:

É no imediato pós-guerra civil que se engendram as condições culturais elementares que, na virada do século, permearão as

---

protoformas do Serviço Social. (...). A crítica sócio-cultural, na Europa, era obrigada a por em questão aspectos da sociedade burguesa; na América, o tipo de desenvolvimento capitalista não conduzia a crítica a checá-lo. No período que estamos enfocando, a síntese dessas diferenças pode ser resumida da seguinte maneira: nas fontes ideológicas das protoformas e da afirmação inicial do Serviço Social europeu, dado o anticapitalismo romântico, há vigoroso componente de apologia indireta do capitalismo; nas fontes americanas, nem desta forma a ordem capitalista era objeto de questionamento.

Frente a todo o contexto mundial, inúmeros movimentos se iniciavam, defendendo novas filosofias e princípios, como, por exemplo, aconteceu com os movimentos feministas, os quais se disseminaram por inúmeros países da Europa no final do século XIX e início do século XX. Menciona-se tal movimento em face da sua decisiva contribuição para a devida profissionalização do Serviço Social. Porém, em que pese sua incontestável importância, outros tantos movimentos, igualmente, contribuíram para o reconhecimento do Serviço Social como profissão.

Já no Brasil, no início da década de 30, o Serviço Social apresenta-se como iniciativa da burguesia através de ações pautadas na solidariedade e filantropia. A Igreja Católica desempenhou importante papel na estruturação da profissão e também das ações desenvolvidas na área social naquele momento. É durante a década de 1940 que o Estado brasileiro sentiu-se pressionado a desenvolver ações sociais, tendo em vista que as ações realizadas até aquele momento não eram suficientes para atender as necessidades da população.

A primeira Escola de Serviço Social no Brasil (1936) nasce em São Paulo, e foi coordenada por Albertina Ferreira Ramos e Maria Kiehl, ambas sócias do Centro de Estudos de Ação Social da Igreja Católica.

Durante o período da ditadura do Estado Novo brasileiro, foram criadas várias instituições de assistência social no Brasil, das quais se destacam o Conselho Nacional de Serviço Social (1938) - com o objetivo de centralizar e organizar as obras assistenciais públicas e privadas; e a Legião Brasileira de Assistência (1942) - objetivando prover as necessidades das famílias, cujos chefes haviam sido mobilizados para a II Guerra Mundial. Além disso, ações de voluntariado foram amplamente estimuladas em nosso país neste momento, bem como as ações sociais desenvolvidas pelas ditas primeiras-damas.

---

Nesse período foram criadas inúmeras instituições filantrópicas do governo e da sociedade civil. O amparo às famílias era considerado ainda uma atitude de bondade e benemerência da parte de quem oferecia.

A partir da década de 1960, os governos municipais e estaduais passaram a organizar os serviços de assistência social através de secretarias, departamentos, e/ou diretorias. Porém a atuação desta política ocorria no sentido de complementar outras políticas públicas desenvolvidas até então.

Inicia-se, por volta de 1965, o Movimento de Reconceituação do Serviço Social, analisando as práticas da profissão e seus fundamentos teóricos em torno de todo o continente latino-americano. O mencionado movimento deixou a herança de inúmeras contribuições para o Serviço Social, fixando fundamentos para que se efetivasse o rompimento com os conceitos ultrapassados e ineficientes ligados à profissão. Através deste movimento, constituiu-se, em amplo processo de discussão, a necessidade de um novo projeto profissional comprometido com as demandas e interesses da população usuária dos serviços.

Em 1979, no III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais – CBAS operou-se grande modificação no Serviço Social, o qual, a partir deste momento, compromete-se em defender a efetivação e ampliação dos direitos civis, sociais e políticos. Visualiza-se com isso, a forte ligação entre a Assistência Social e o meio jurídico.

Por meio do clamor popular, na Carta Magna de 1988, mais especificamente nos artigos 203 e 204, houve a previsão expressa da Assistência Social em caráter constitucional, delineando os objetivos e as diretrizes a serem seguidos nesse âmbito.

Editou-se, em 1993, a Lei de Organização da Assistência Social (LOAS), trazendo decisiva contribuição para a compreensão, aplicação e efetividade dos serviços e programas, demonstrando a operacionalização da Assistência Social o âmbito federal, estadual e municipal em união de esforços com a sociedade civil.

Em 15 de outubro de 2004 aprova-se e implementa-se a Resolução n. 145 – Política Nacional de Assistência Social – considerando as desigualdades sociais e territoriais, visando enfrentá-las, garantindo o mínimo social, provendo condições para atender a sociedade e universalizar os direitos sociais. Visa o atendimento de indivíduos e famílias que se encontrem em situação de risco e/ou vulnerabilidade, protegendo os usuários sem a necessidade de qualquer contribuição prévia.

---

A partir da aprovação da desta política se inicia novo momento de implementação da política pública de assistência social, pautada na perspectiva do comando único que articula e integra as ações, buscando garantir o controle social por parte da população usuária dos serviços.

E foi por meio das deliberações ocorridas na IV Conferência Nacional de Assistência Social e também pela previsão expressa na Lei Orgânica de Assistência Social, que o Sistema Único de Assistência Social teve sua implantação em 2005, com a edição da Norma Operacional Básica do SUAS. Nela, delimita-se as competências de cada ente federado, bem como os eixos de implementação e iniciativa.

Posteriormente, no ano de 2006, houve a aprovação da Resolução 269 – NOB/RH/SUAS, a qual objetiva delimitar os pontos referentes à gestão pública, regulando a relação entre os gestores e trabalhadores do meio, bem como, apresentando as primeiras diretrizes para a política da gestão do trabalho. Importante ressaltar, neste ponto, que a Resolução nº 17, de 20 de janeiro de 2011, prevê expressamente, no parágrafo único do art. 1º, a obrigatoriedade de presença de Advogado para a composição da equipe de referência da proteção social especial de média complexidade.

Assim, com este breve contexto histórico, é possível vislumbrar as inúmeras e necessárias evoluções ocorridas no campo do Serviço Social, deixando de apresentar-se como mero “assistencialismo”, para se concretizar em importante mecanismo de concretização e proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos, contando, inclusive, com o auxílio de assessoramento jurídico.

## **1. 2. Assistencialismo, Serviço Social, Assistência Social e Assistente Social**

Faz-se necessário fazer breve, porém indispensável, diferenciação entre os termos corriqueiramente utilizados no meio em análise.

O Serviço Social é tido como denominação da profissão de nível superior, a qual foi devidamente regulamentada por meio da Lei 8.662/1993. Tal legislação prevê as atribuições privativas e as competências de tais profissionais, os requisitos para o seu exercício, bem como dispõe sobre outras questões relevantes para prestação da atividade.



---

Já o Assistente Social é aquele indivíduo que, após aprovado em curso de graduação em Serviço Social, o qual deverá, obrigatoriamente, ser reconhecido pelo MEC, e realizado o devido registro no Conselho Regional de Serviço Social (CRESS). Exercerá seu trabalho de forma remunerada em entidades públicas, privadas e entidades não governamentais – ONG's. Possui competências e atribuições específicas para atuação no campo das políticas sociais buscando efetivar direitos da população.

A Assistência Social é uma política de garantia e defesa de direitos, juntamente com as políticas de saúde e previdência social compõem o tripe da Seguridade Social no Brasil. Prevista na Constituição Republicana Federativa do Brasil de 1988, esta importante política destina-se à população mais vulnerável e não pressupões contra partida financeira. É uma política pública financiada com recursos dos orçamentos das três esferas de governo, federal, estadual e municipal. Tem sua regulamentação efetivada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

E, por derradeiro, aduz-se que o “assistencialismo” nada mais é do que o contraponto do direito; ocorre através da ação de pessoas, organizações governamentais ou entidades da sociedade civil e até pelo próprio poder público. Objetiva apoiar e ajudar em questões do cotidiano dessas pessoas, ofertando alimentação, medicamentos, entre outros insumos, numa perspectiva de favor, de boa vontade e interesse específico de alguém. Ressalta-se que tal prática não apresenta o cunho de modificação da realidade social do indivíduo, pois não possibilita que as pessoas se reflitam e se apropriem das questões pessoais como um todo, baseando-se, apenas, na contribuição de produtos de primeira necessidade.

Tem-se que, apenas haverá a efetividade e a correta oferta da Assistência Social, quando o indivíduo toma consciência de seu papel na sociedade, apropriando-se de questões subjetivas próprias, dirigindo-as para a construção de metas e objetivos pessoais, possibilitando de autopromoção e dignidade no meio social.

A mera oferta de condimentos não é capaz de auxiliar o indivíduo a apropriar-se de questões relevantes para a mudança da situação fática de sua realidade, havendo necessidade da presença de profissionais do ramo comprometidos com o serviço, para que o trabalho seja concluído com o cumprimento dos objetivos propostos.

Neste diapasão, demonstra-se a imperativa necessidade da presença de Advogado, juntamente com Assistentes Sociais e Psicólogos, entre outros,

---

na esfera pública de Assistência Social, para que os objetivos propostos na Política em análise ganhem exteriorização frente as normas reguladoras, realizando-se uma prestação efetiva, global e esperada do serviço.

### **1. 3. A importância do Advogado no Sistema Único de Assistência Social**

A Assistência Social, como política pública não contributiva, é dever do Estado e direito de todo cidadão que dela necessitar. Entre os principais pilares da assistência social no Brasil estão a Constituição Federal de 1988, que determina as diretrizes para a gestão das políticas públicas; e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, que estabelece os objetivos, princípios e diretrizes das ações.

A LOAS determina que a Assistência Social seja organizada em um sistema descentralizado e participativo, composto pelo Poder Público e pela sociedade civil. A IV Conferência Nacional de Assistência Social deliberou, então, a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Cumprindo tal deliberação, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) implantou o dito sistema, que passou a articular meios, esforços e recursos para a execução dos programas, serviços e benefícios socioassistenciais.

O SUAS organiza a oferta da assistência social em todo o Brasil, promovendo bem-estar e proteção social às famílias, crianças, adolescentes, jovens, pessoas com deficiência e idosos – enfim, a todos que dela necessitarem. As ações são baseadas nas orientações da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 2004.

É previsto, expressamente, na Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, que a Política de Assistência Social apresenta como funções a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos. Para que exerça tais atribuições é organizada sob a forma de sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, que se denomina por Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

As ocupações da Assistência Social visam promover a proteção à vida, reduzir danos, prevenir a incidência de riscos sociais, independente de contribuições prévias e deverá ser financiada com recursos previstos no orçamento da seguridade social.

---

Portanto, a proteção social mostra-se dividida em dois níveis de atenção: o de Proteção Social Básica e o de Proteção Social Especial (de alta e média complexidade). Tais proteções apresentam a qualificação para atendimento de situações de complexidades diversas, prevendo formas atendimento e monitoramento dos casos.

A Lei Federal nº 12.435, de 6 de julho de 2011, que dispõe sobre a organização da Assistência Social Nacional, prevê, em seu art. 6º-C, que:

(...) as proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), respectivamente, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social (...).

Afirma a norma que, os CRAS e CREAS são tidas como unidades públicas estatais, instituídas no âmbito do SUAS, possuindo interface com as demais políticas públicas. Objetivam articular, coordenar e ofertar os serviços, programas, projetos e benefícios assistenciais.

O Centro de Referência de Assistência Social – CRAS oferta serviços afetos a proteção social básica em face de vulnerabilidades e riscos sociais. O principal serviço ofertado no âmbito CRAS é o de Proteção e Atendimento Integral as Famílias (PAIF), tendo obrigatoriedade na execução. Trata-se de trabalho continuado, o qual visa fortalecer a função protetiva da família, prevenindo a ruptura de vínculos, promovendo o acesso e utilização aos direitos, melhorando a qualidade de vida dos indivíduos.

Já o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) mostra-se como uma unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual e regional. Destina-se à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal e/ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.

Para que haja a correta e abrangente prestação dos serviços ofertados no mencionados centros, os recursos humanos constituem elemento fundamental para que o trabalho seja efetivo e que haja qualidade de serviços prestados pelos equipamentos CRAS e CREAS.

A proteção especial de média complexidade atua quando os direitos já foram violados, e apresenta como unidade assistencial os Centros de

---

Referência Especializada de Assistência Social – CREAS. Trata-se de unidade pública e estatal, que oferta serviços especializados e continuados às famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos (violência física, psicológica, sexual, tráfico de pessoas, cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto etc.).

Após o necessário amadurecimento na implantação do SUAS, a Portaria nº 843, de 28 de dezembro de 2010, dispôs sobre a composição das equipes de referência do CREAS.

No mesmo sentido se manifesta a Resolução nº 17, de 20 de janeiro de 2011, que prevê, no parágrafo único do art. 1º:

**Art. 1º** Ratificar a equipe de referência, no que tange às categorias profissionais de nível superior, definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS, aprovada por meio da Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

**Parágrafo único.** Compõem **obrigatoriamente** as equipes de referência:

I – da Proteção Básica:

Assistente Social;

Psicólogo.

II – da Proteção Social Especial de Média Complexidade;

Assistente Social;

Psicólogo;

Advogado.

III – da Proteção Social Especial de Alta Complexidade:

Assistente Social;

Psicólogo.

Em face da complexidade das situações atendidas no CREAS, mostra-se imprescindível que a equipe técnica apresente qualificação

---

compatível com os serviços prestados, a qual deverá reunir um conjunto de conhecimentos, técnicas e habilidades condizentes com a natureza e objetivos dos serviços. A correta prestação do serviço está condicionada a uma necessária e plena contratação de equipe de referência, conforme as previsões já dispostas.

Frente a isso, importa ressaltar que a atividade do Advogado em âmbito CREAS já foi corretamente prevista na legislação declinada, bastando, para que haja a sua efetividade, que os Municípios se adequem as novas orientações, realizando a contratação de profissional afeto a área jurídica, para que este labore e se insira nas atividades propostas pelo CREAS.

Porém, mostra-se de suma importância ressaltar a necessidade/imprescindibilidade da atuação deste profissional não apenas na proteção social de média complexidade, mas sim, em todo o sistema SUAS, atuando, igualmente, em território onde haja abrangência de CRAS.

Tal ressalva tem como embasamento a análise das atividades cotidianas prestadas em ambos os centros, pois, apresentam como usuários, indivíduos que vivenciam risco social, os quais estão sujeitos a terem direitos lesionados, ou que, tais lesões já tenham se efetivado.

Assim, o Advogado, em primeira análise, prestará as necessárias e primeiras orientações aos indivíduos que estejam sob atendimento/acompanhamento nos centros, elucidando seus direitos e descrevendo os meios possíveis para que haja o saneamento das violações e ressarcimento de danos, se for o caso. Neste diapasão, o profissional tem o poder/dever de encaminhar as situações atendidas aos órgãos competentes, reproduzindo seus atendimentos em relatórios, juntando cabíveis documentos e solicitando a concretização de ações afetas a cada caso concreto.

Frente a isso, entende-se ser cabível, que o profissional realize os atendimentos aos indivíduos, colhendo informações sobre o fato analisado e juntando documentos que considerar cabível. Constatando a necessidade de intervenção de outro órgão – seja o Ministério Público, a Delegacia de Polícia, o Poder Judiciário ou a Defensoria Pública – caberá ao Advogado confeccionar competente relatório, encaminhando-o ao órgão destinatário.

Convém, neste momento, realizar breve ressalva que versa sobre a atuação do Advogado, a qual deve se restringir, unicamente, na atividade de orientação e encaminhamento dos casos atendidos. Não se vislumbra cabimento do ajuizamento de ações pelo Advogado que atua neste espaço,

---

ficando a cargo da Defensoria Pública, quando necessário, o ajuizamento das demandas. Há de ser bem delimitado a atuação do Advogado no sistema como um todo, o qual velará para a efetivação e proteção dos direitos dos indivíduos, realizando, para tanto, orientações e encaminhamentos.

Caberá ao dito profissional, frente à necessidade encontrada no caso concreto trazido pelo usuário, analisar o fato, encaminhando para órgão capacitado de realizar a competente intervenção. Neste momento, visualiza-se a necessidade de integração entre a rede de atendimento, a qual deverá laborar de forma coordenada e em regime de parceria. Assim, tanto poderá ser destinatário de casos encaminhados por outros órgãos, como poderá, também, realizar os cabíveis encaminhamentos, guardadas as peculiaridades de cada serviço.

Portanto, mostra-se de grande relevância a missão do Advogado frente a efetivação dos direitos, pois caberá a ele verificar se determinada situação se enquadra ou requer uma intervenção judicial, realizando as primeiras orientações, colhendo documentos e reduzindo seu entendimento sobre o caso em competente relatório, sendo este caminhado para onde se mostrar cabível.

Interessante notar que deverá haver certa perspicácia da equipe de referência que realiza atendimento dos casos, pois será esta que, visualizando a necessidade de orientação/encaminhamento jurídico, demonstrará ao Advogado a necessidade de atuação no caso concreto.

E é neste momento que se vislumbra outra importante atividade do juriconsulto no âmbito do SUAS, pois sua atuação não se restringe ao mero atendimento aos usuários. Mas sim, transborda tais limites, acabando por orientar, cotidianamente, todos os profissionais que labutam nestes espaços, os quais, constantemente, deparam-se com situações que requerem a orientação em face dos tramites judiciais e legais, os quais requerem conhecimentos jurídicos específicos.

Além disso, analisando-se a rotina das atividades laborais dos serviços socioassistenciais, tem-se a constante realização de “estudos de casos”, onde os profissionais reúnem-se com a finalidade de analisar determinado fato, fixando metas e ações a serem propostas e efetivadas.

Frequentemente, nessa prática, são levantadas inúmeras questões de direito, havendo grande ganho funcional se houver a presença de um juriconsulto na equipe técnica, participando, desta forma, de tais atividades e esclarecendo questões que por ventura possam surgir.

---

Ainda, tem-se que, diariamente, o Poder Judiciário, Ministério Público e até mesmo as Delegacias de Polícia utilizam-se dos profissionais que laboram no âmbito assistencial, para que estes realizem determinadas intervenções e acompanhamentos nos casos que estão sob sua intervenção. Imprescindível que haja a presença de Advogado no serviço, pois este terá a possibilidade de analisar as questões trazidas por aqueles órgãos, orientando a equipe técnica sobre o cumprimento da atividade.

Por outra banda, há de se mencionar que muitos dos serviços ofertados pelo SUAS demandam uma ação conjunta entre o Ministério Público e o Poder Judiciário e a Assistência Social, ficando a cargo do Advogado a realização da “ponte” entre tais setores, muitas vezes levando ao conhecimento dos órgãos informações, e em outra tantas, colhendo elementos necessários para o correto deslinde do atendimento no âmbito assistencial.

E por derradeiro, e sem a mínima intenção de esgotar a atuação do causídico na esfera abordada, faz-se referência a sua necessária assessoria frente aos gestores dos serviços assistenciais. Infelizmente, em vários setores da prestação de serviços públicos, como um todo, vê-se, diariamente, a nomeação de inúmeros cargos que se revestem, unicamente, de questões meramente políticas, sem que haja preocupação com a qualidade do serviço a ser prestado. Trata-se de prática recorrente e enraizada em nossa cultura.

Porém, é de suma importância que os gestores municipais – coordenadores, diretores e secretários - tenham consciência da indispensabilidade de uma formação de assessoria técnica a seu favor. Com tal atitude, haverá grande ganho para a sociedade como um todo, uma vez que o gestor poderá se apropriar de questões técnicas, entendendo o motivo e consequências de cada atitude, tomando a decisão acertada na maioria dos casos, pois baseada em conhecimentos específicos. Entende-se que tal equipe técnica deverá ser composta, minimamente, por um profissional formado em Serviço Social, um Psicólogo e um Advogado.

Assim, o Advogado, além de realizar as orientações e encaminhamentos dos casos em atendimento nos serviços prestados no âmbito SUAS, bem como a indispensável assessoria jurídica aos próprios técnicos destes espaços, mostra-se como imperativa a sua presença dentre os gestores destes serviços, auxiliando na compreensão de inúmeras questões jurídicas que se descortinam, diariamente, neste âmbito.

---

Contudo, não basta que se trate de mero profissional que tenha concluído curso de Direito e efetivado sua inscrição em órgão de classe competente. É de pleno conhecimento que a Assistência Social apresenta peculiaridades, assim como qualquer outra área. Portanto, não basta que sejam inseridos Advogados no âmbito de atuação do SUAS, necessitando, que estes apresentem conhecimentos específicos com a área que irão militar.

Em muitos casos vê-se a realização de concursos públicos de âmbito municipal, onde se prevê vagas para contratação de Advogados, sem especificação de onde irão atuar. Tais profissionais são submetidos a prova de conhecimento extremamente abrangente, trazendo questões afetas a atividades de Procuradores Municipais. Uma vez havendo a aprovação desse candidato, o mesmo, por questões de interesse público é lotado em Secretaria que abranja os serviços prestados pela Assistência Social, acabando por integrar a equipe técnica do CREAS, em face da já mencionada orientação descrita na NOB-RH.

Em que pese tratar-se de atitude louvável, posto que visa efetivar a orientação já declinada, não quer dizer que tal missão trará a necessária efetividade esperada na atuação deste profissional.

Assim, indispensável que a Administração, ao vislumbrar a necessidade de contratação de tal profissional para atuar frente a Assistência Social, nos seus mais diversos níveis de complexidade, que o faça com a consciência da necessidade de conhecimentos específicos afetos ao Serviço Social, além dos indispensáveis saberes jurídicos.

Efetiva-se tal objetivo com a realização de concurso de provas e títulos de caráter eliminatório, onde se questione situações afetas ao Direito, mas que tragam ligação com as atividades prestadas em âmbito SUAS. Assim, tende-se a direcionar a contratação de profissional com conhecimentos da área que irá atuar, e que, antecipadamente, tenha ciência das atividades que prestará aos usuários, as equipe técnica e aos gestores, se for o caso.

Com tais medidas, haverá grande chance de que a prestação do serviço ao usuário ocorrerá de forma completa, abrangendo as mais diversas áreas de atuação e de necessidade do indivíduo. Além disso, os técnicos e gestores terão segurança em suas decisões, pois estas estarão lastreadas na legalidade e normas jurídicas vigentes.



---

## Conclusões

Entende-se que o SUAS, através dos serviços que oferta a população, promove ou articula a necessária inclusão social, bem como visa à proteção do indivíduo e/ou de suas famílias que se mostrem em situações de violações de direitos e/ou violência – maus tratos, negligência, abandono, discriminação, entre outros.

Além disso, vislumbra-se a recorrente prática de nomeação de gestores do âmbito da assistência social por questões meramente políticas, apresentando, em muitos casos, a ausência de conhecimentos necessários para que haja a correta implementação/aplicação das diretrizes, objetivos, serviços e programas assistenciais.

Frente a isso, conclui-se indispensável à inserção de profissional afeto ao Direito no âmbito SUAS como um todo, uma vez que, o indivíduo ou família atendido pelos equipamentos, em muitos casos, necessitam, de forma incontestável, de esclarecimentos e apoio sobre seus direitos – mulher, criança, adolescente, idoso etc. Além disso, caberá a este profissional a realização dos competentes encaminhamentos, visando, inclusive, a devida responsabilização do agressor, a ser efetivada pelos órgãos competentes.

Além disso, conforme anteriormente aduzido, importante a criação de equipe técnica de referência capaz de realizar assessoria aos gestores, demonstrando os campos de atuação, a forma de efetivação da política social e os meios necessários para a sua concretização. Em tal assessoria, indispensável a presença de Advogado, orientado a equipe como um todo, auxiliando na construção de novos projetos e assessorando os gestores no que se mostrar necessário.

Frente a todo o exposto, nota-se que, para que a Política de Assistência Social apresente efetividade na sua existência, levando em conta todo o contexto histórico e as mudanças na sua intervenção, tem-se o causídico como peça fundamental. Comprova-se a necessidade de sua presença pela simples análise da íntima ligação entre a Assistência Social e o Direito, pois ambos visam reduzir as desigualdades, efetivando múltiplos direitos contribuindo para garantir a dignidade das pessoas que de alguma forma sofreram violações nos mais variados sentidos.

---

## Referências

BARROCO, Maria Lúcia Silva. Ética e Serviço Social. Fundamentos Ontológicos. São Paulo: Cortez, 2001.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social. Brasília. 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília. 2004.

BRASIL. Caderno de Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília. 2011.

COUTO, Berenice Rojas. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez. 2010.

PAULO NETTO, José. Capitalismo monopolista e serviço social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.



— CAPÍTULO —



ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO  
DIREITO UNIVERSAL E SEU  
PAPEL NA EFETIVAÇÃO DOS  
DIREITOS HUMANOS



# ADJUDICAÇÃO DE DIREITOS E ESCOLHAS POLITICAS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL: O STF E O CRITÉRIO DE RENDA DO BPC

*Daniel Wei Liang Wang e  
Natália Pires de Vasconcelos*

**Resumo:** a Constituição Federal prevê como elemento da Assistência Social o Benefício de Prestação Continuada (BPC), concedido a idosos e portadores de deficiência. Como outros direitos sociais, o BPC tem sido objeto de ampla judicialização no que se refere ao limiar de renda familiar para seu recebimento – um quarto de salário mínimo per capita – estabelecido pela LOAS. Recentemente, no julgamento do RE 567985, o STF decidiu pela inconstitucionalidade deste limite de renda, permitindo que pessoas com renda acima do limiar proposto por lei possam receber o benefício. Nesta decisão, o STF optou por um caminho argumentativo que transforma um direito social constitucional diretamente em um direito individual subjetivo, ignorando a política pública e as escolhas políticas que se colocam em meio aos dois. Isto reduz o conteúdo e significado do direito à assistência social à solução de uma disputa bilateral entre um indivíduo *versus* o Estado, o que leva o STF a perder de vista que a ampliação de direitos da assistência social via adjudicação é inexoravelmente uma escolha distributiva e política entre diferentes necessidades, valores e demandas sociais que competem por recursos escassos. Tal escolha tem custos de oportunidade significativos, especialmente se comparada a outras políticas de assistência social como o Bolsa Família e o Brasil Carinhoso. O STF, ao desconsiderar o impacto orçamentário e distributivo de sua decisão, ignorou que o direito à assistência social não é apenas daqueles que conseguem chegar ao Judiciário, mas de toda a população que precisa da política de assistência social.

**Palavras-chave:** Benefício de Prestação Continuada; Supremo Tribunal Federal; Judicialização; Direito Social; Bolsa Família; Assistência Social.

---

## Introdução

A Constituição Federal é inequívoca com relação ao compromisso que assume com o combate à pobreza e à exclusão social. A cidadania e a dignidade da pessoa humana são fundamentos do Estado brasileiro (art. 1º), que tem, dentre outros objetivos, o de construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; além de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou qualquer outra forma de discriminação (art. 3º). A Constituição, quando trata dos “direitos e garantias fundamentais” (título II), também prevê um amplo rol de direitos sociais (art. 6º): os direitos à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção da maternidade e da infância e à assistência aos desamparados.

Estes direitos ganham densidade ao longo do texto constitucional. No caso da assistência aos desamparados, o art. 203 da Constituição trata dos objetivos da assistência social e, em seu inciso V, estabelece “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”. É sobre este benefício, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), de que trata este artigo.

Embora seja uma prestação assistencial prevista constitucionalmente desde 1988, ele foi apenas regulamentado em 1993 pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), com alterações promovidas pelas Leis n. 12.435 e n. 12.470, ambas de 2011, e pelos Decretos n. 6.214 de 2007 e n. 6.564 de 2008. O BPC é um dos elementos do Sistema Único de Assistência Social, uma complexa rede de políticas públicas não contributivas que visa à prestação do direito constitucional à assistência social (COUTINHO, 2013), e também um direito social reconhecido constitucionalmente.

Uma das consequências da constitucionalização de direitos sociais, sobretudo quando possuem este status de direitos humanos fundamentais, é a sua judicialização. Os exemplos mais conhecidos no Brasil de judicialização de direitos sociais são as ações judiciais contra o Poder Público com pedidos de medicamento (direito à saúde) e de matrículas em creches (direito à educação) (Hoffman & Bentes, 2010; Piovesan, 2008; Wang, 2008; Ferraz 2011). O mesmo fenômeno tem ocorrido com o BPC, um caso muito menos estudado, porém com impacto orçamentário e sobre o desenho de



---

sua própria política pública potencialmente maior que o da judicialização de direitos como saúde e educação.

O art. 20, § 3º, da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), ao regulamentar o art. 203, inciso V, da Constituição Federal, estabelece que, para fins de recebimento de BPC, “considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo”.

Pessoas cujas famílias estão acima deste critério de renda, contudo, têm levado ao Judiciário demandas questionando a sua constitucionalidade. Argumentam, de maneira geral, que tal critério de renda restringiria seu direito constitucional de assistência social porque, ainda que tenham uma renda familiar per capita acima do critério estabelecido pela LOAS, vivem em famílias que são incapazes de prover seu sustento. Esta questão foi analisada em diversas decisões no Supremo Tribunal Federal (STF) e, recentemente, teve sua repercussão geral reconhecida e julgada no Recurso Extraordinário (RE) 567985.

Assim como acontece com outros direitos sociais, a constitucionalização e judicialização do BPC coloca ao Judiciário o desafio de decidir, de um lado, sem “usurpar” as funções usualmente atribuídas ao Executivo e Legislativo por razões de legitimidade democrática e capacidade institucional e, de outro, sem “abdicar” de sua função de controlador destes outros poderes na concretização de direitos (Michelman, 2003, p.16; Ferraz, 2013).

Este artigo, primeiramente, descreve como o STF tem lidado com esse dilema entre “abdicar” e “usurpação” quando decide sobre o critério de renda do BPC. Como demonstraremos, a jurisprudência do STF sobre o tema sempre oscilou entre ora respeitar a decisão legislativa, que limita a concessão do benefício apenas para pessoas de renda familiar per capita abaixo de um quarto de salário mínimo, ora determinar sua inconstitucionalidade por desconsiderar as necessidades de pessoas não compreendidas por este critério. Essa oscilação refletiu-se nos debates do pleno da Corte, bem como em suas decisões monocráticas, marcados pela convivência de diferentes interpretações sobre a questão.

Para uniformizar sua jurisprudência e sanar esta incerteza e dualidade, o STF declarou a repercussão geral no RE 567985, caso que assumiria então a função de recurso paradigma ao problema. Na decisão deste recurso, ao tentar escapar da crítica de “abdicar” das suas funções de protetor de direitos constitucionais, decidiu pela inconstitucionalidade

---

do critério de renda do BPC, o que a princípio permite que pessoas com renda acima de um quarto de salário mínimo per capita tornem-se elegíveis para receber o benefício. Ao mesmo tempo, para também esquivar-se da crítica de ter “usurpado” funções legislativas e executivas, decidiu pela não nulidade do art. 20, § 3º da LOAS, sem estabelecer novos parâmetros à concessão do benefício e deixando a decisão para os juízes em cada caso.

Em seguida à análise da jurisprudência do STF, este artigo argumenta que a solução dada pelo Tribunal para esta questão não foi plenamente adequada uma vez que o direito à assistência social foi interpretado e aplicado sem suficiente consideração da política de assistência social que o concretiza. Na medida em que a efetivação do direito à assistência social não é analisada como uma questão de justiça distributiva e policêntrica (Fuller, 1978), a qual, portanto, afeta a muitos outros não contemplados no processo judicial e de forma quase imprevisível, ela foi reduzida à solução de uma disputa bilateral entre um indivíduo *versus* o Estado. Como se espera discutir neste artigo, esta simplificação do problema leva os ministros do STF a perderem de vista que a possível ampliação de direitos da assistência social via adjudicação é inexoravelmente uma escolha distributiva e política entre diferentes necessidades, valores e demandas sociais que competem por recursos escassos.

## **1. O critério de renda do Benefício de Prestação Continuada no STF**

### **1.1. Jurisprudência do STF anterior ao RE 567985**

O benefício de prestação continuada é questionado perante o STF pelo menos desde 1993<sup>1</sup>. Neste ano, pouco antes da aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), um grupo de pessoas portadoras de deficiência impetrou o Mandado de Injunção 448/RS, sob relatoria do Min.

---

1 Considera-se aqui, obviamente, a judicialização apenas do benefício de prestação continuada da Assistência Social, previsto pelo art. 203, inciso V da Constituição de 1988 e regulamentado pela LOAS. Isso porque existem também os benefícios de prestação continuada oferecidos pela Previdência Social, como aposentadorias, pensões por morte, auxílios, rendas mensais vitalícias, abonos de permanência em serviço, os salários-família e maternidade (conferir <http://www.previdencia.gov.br/estatisticas/menu-de-apoio-estatisticas-anuario-estatistico-da-previdencia-social-2007-beneficios/>, consulta em 12.11.2013). Estes benefícios, sua correção e critérios, já eram amplamente judicializados mesmo antes da Constituição de 1988, como se pode conferir pela jurisprudência do STF (por exemplo: RE 74311/GB, Rel. Min. Djaci Falcão, j.03/10/1972; RE 87690/CE, Rel. Min. Xavier de Albuquerque, j. 19/08/1977; RE 147684/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 26/06/1992).

---

Marco Aurelio, demandando que o STF declarasse a mora do Congresso Nacional em regulamentar o benefício e determinasse um prazo de 45 dias para aprovação da nova lei ou a concessão direta de um salário mínimo aos impetrantes. O STF apenas julgou a ação em 05 de setembro de 1994 acolhendo em parte a pretensão dos demandantes para apenas declarar o Legislativo em mora, algo que somente seria completamente sanado em 1996 com a vigência do Decreto 1744/1995 (PENALVA et al, 2010). Apesar de regulamentado, a concessão do benefício continuou sendo questionada judicialmente, sobretudo quanto à exigência de renda per capita familiar máxima de um quarto de salário mínimo.

Assim, em 1998 o Procurador Geral da República ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1232 requerendo que o STF reconhecesse a inconstitucionalidade do critério de um quarto de salário mínimo estabelecido na LOAS. Segundo os argumentos do demandante, a Constituição determinou que “[a] assistência social será prestada a quem dela necessitar” (art. 203) e, portanto, o art. 20, § 3º, da LOAS, para ser constitucional, não poderia ser interpretado como o único critério para determinar a falta de meios para uma família prover o sustento para o idoso ou pessoa com deficiência, mas apenas como uma forma dentre várias outras para se comprovar tal situação.

A decisão da maioria dos ministros neste caso julgou pela constitucionalidade do dispositivo. O voto do ministro Nelson Jobim, que encabeçou a posição majoritária, julgou que a Constituição foi clara ao determinar que “compete à lei dispor a forma de comprovação”, de tal modo que a inclusão de outros critérios dependeria de mudança legislativa e não de interpretação pelo STF. O ministro Sepúlveda Pertence acrescentou ainda que provavelmente a lei seria omissa na previsão de outras hipóteses necessárias a comprovação da miserabilidade. No entanto, a ação direta de inconstitucionalidade não era, para ele, o remédio adequado a sanar esta omissão.

A posição dissidente do relator ministro Ilmar Galvão e do ministro Néri da Silveira, ao contrário, acompanhou o parecer da Procuradoria Geral da República, o qual recomendava que o texto fosse declarado inconstitucional sem redução de texto, por meio da técnica de interpretação conforme a constituição. Para estes dois ministros vencidos, a única interpretação constitucional possível do critério que não “afastaria grande parte dos destinatários do benefício” deveria permitir compreendê-lo apenas como uma presunção *juris et juris*, ou seja, exigência suficiente para comprovação de miserabilidade, mas não necessária, já que outros critérios também

---

poderiam servir para determinar a real situação de incapacidade econômica da família do idoso ou portador de deficiência.

Apesar de dissidente e minoritária, esta interpretação do critério de um quarto de salário mínimo per capita foi assumida por muitas decisões em tribunais federais inferiores, o que ensejou novas manifestações do STF, primeiro monocraticamente<sup>2</sup> e depois em plenário no julgamento do Agravo Regimental da Reclamação 2.303 em maio de 2004. Nesta decisão, o STF, liderado pelo voto da Relatora ministra Ellen Gracie, reiterou o precedente e julgou que a decisão reclamada (que concedera o benefício de prestação continuada sem o cumprimento de um quarto de salário mínimo) estava em desacordo com o julgamento do STF na ADI 1232.

Também na decisão deste agravo formou-se outra dissidência minoritária, sobretudo com o voto do ministro Carlos Ayres Britto. Este recuperou a posição vencida na ADI 1232 para então votar pela procedência do recurso e, portanto, pela interpretação que compreende a exigência de um quarto de salário mínimo com um critério objetivo que não impede “que o particular pretendente ao benefício mensal possa eventualmente comprovar que, mesmo ultrapassando esse parâmetro de ganhos per capita, a necessidade de assistência material-financeira”.

Mesmo depois do julgamento do referido agravo, a posição minoritária do STF continuou a ser adotada em muitos tribunais inferiores (PENALVA et al, 2010) que concediam o benefício de prestação continuada a idosos e portadores de deficiência com renda familiar per capita superior a um quarto de salário mínimo. Isso levou a novos recursos e reclamações interpostos pelo INSS perante o STF, alegando novamente o descumprimento do precedente da Corte firmado na ADI 1232.

Os próprios ministros, no entanto, começariam a se posicionar monocraticamente de forma favorável à concessão dos benefícios mesmo quando não cumprido este critério de renda. Nas decisões da Corte entre maio de 2004 e fevereiro de 2008<sup>3</sup> (quando declarada a repercussão geral do

---

2 Conferir: AI 471005 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 17.12.2003 e AI 475496, Rel. Marco Aurelio, j. 19.03.2004; e Rcl2303, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 01/04/2004.

3 Conferir: Rcl 3891, Rel. Carlos Veloso, j. 01/12/2005; Rcl 3805, Rel. Min. Carmen Lucia, j. 09/10/2006; Rcl 3975 MC, Rel. Sepúlveda Pertence, j.23/02/2006; Rcl 4156, Rel. Eros Grau, j.13/03/2006; Rcl 4137, Rel. Eros Grau, j. 13/03/2006; Rcl 4270. Rel. Eros Grau, j. 17/04/2006; Rcl. 4280, Rel. Min. Sepulveda Pertence, j. 20/06/2006; Rcl 4145. Rel Marco Aurelio, j. 30/04/2006; Rcl 4374, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 01/02/2007.

---

RE 567985 sobre o tema) os ministros individualmente passaram a vincular-se cada vez mais a posição até então dissidente, não apenas argumentando que a ADI 1232 não teria determinado o critério de um quarto como o único e suficiente para aferir pobreza, mas também que a interpretação conjunta das regras constitucionais, da previdência e assistência social, permitiria compreender renda e pobreza de forma mais abrangente. Nas palavras de Carlos Veloso ao recuperar e ratificar a decisão recorrida, por exemplo:

“Ora, em decorrência da Emenda Constitucional nº 31/2000, que instituiu o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, e foi regulamentado pela Lei Complementar nº 111/2001, que no § 2º do art. 3º remeteu ao Executivo a definição do conceito de linha de pobreza, forçoso é reconhecer que o valor da linha de pobreza definido pelo inciso I do art. 4º do Decreto nº 3.997/2001 também se aplica para fins de obtenção do benefício assistencial de prestação continuada de que tratam o art. 203, inciso V, da Constituição Federal de 1988 e o art. 20 da Lei nº 8.742/93, sob pena de afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, CF/88), já que não se pode admitir que a uma pessoa na linha de pobreza seja negado um benefício de Assistência Social”. (Rcl 3891, j. 01/12/2005).

Apesar de individualmente os ministros se posicionarem contrários a uma interpretação estrita e suficiente do critério de um quarto, o plenário do STF permaneceu reafirmando a posição estabelecida na ADI<sup>4</sup>, dando provimento a recursos e reclamações do INSS que alegassem descumprimento deste precedente. Esta situação levou à convivência de duas posições diferentes da Corte : o critério de um quarto ora era visto como insuficiente e até superável para a constatação da condição de miserabilidade e concessão do benefício, ora era confirmado invocando-se a posição majoritária da ADI 1232.

Recursos semelhantes, normalmente ajuizados pelo INSS quando perdia nas instâncias federais a quo poderiam, então, obter destinos bastante diversos caso fossem decididos monocraticamente ou levados a plenário. Em razão da convivência destes dois possíveis resultados

---

4 Como informa o Ministro Teori Zavascki em seu voto no RE 567985: “O Plenário, todavia, continuava mantendo o que foi decidido na ADI 1.232/DF (v. g.: Rcl-MC-AgR 4.427/RS, Pleno, rel. Min. Cezar Peluso, j. 06/06/2007, DJ 29/06/2007, p. 23; Rcl 2.323/PR, Pleno, rel. Min. Eros Grau, j. 07/04/2005, DJ 20/05/2005, p. 8; Rcl-AgR 2.303/RS, Pleno, rel. Min. Ellen Gracie, j. 13/05/2004, DJ 01/04/2005, p. 5)”

---

em meio às decisões do STF e na tentativa de, de uma vez por todas, vincular todos os demais tribunais à sua posição majoritária, em fevereiro de 2008 o STF decide pela repercussão geral do RE 567985, de relatoria do Ministro Marco Aurélio.

## 1.2. O RE 567985

O recurso extraordinário 567985 foi julgado em 10 de abril de 2013. Interposto pelo INSS contra decisão da Turma Recursal da Seção Judiciária do Estado do Mato Grosso, questionava a concessão judicial do benefício de prestação continuada a indivíduo que não preenchia o critério de um quarto de salário mínimo per capita como renda familiar, alegando descumprimento do quanto determinado pelo precedente da ADI 1232.

A decisão recorrida não só assumia que este critério não seria necessário para a concessão do benefício como teria se modificado para meio salário mínimo com o advento das Leis 9533/1997 (lei que autoriza a União a conceder apoio financeiro aos municípios que instituírem programas de renda mínima) e 10689/2003 (Lei do Programa Nacional de Acesso à Educação). Outros argumentos a favor desta posição são trazidos pelo Defensor Público-Geral da União e pelo Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero (ANIS) que figuravam como interessados no caso. Dentre estes argumentos estão: um quarto de salário mínimo não se mostraria mais um padrão adequado para aferir a miserabilidade individual e familiar; outras leis teriam modificado este critério (tais como as citadas pela decisão recorrida bem como o Decreto 3887/2001, que instituiu o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza); e um valor mínimo maior serviria como melhor parâmetro a concessão do benefício, pois evitaria os erros de focalização que já estariam presentes na política, além de aumentar a população legalmente beneficiária com um custo adicional de “apenas” 3% sobre o orçamento previdenciário total.

Duas visões sobre o problema concorreram na decisão deste caso. A primeira, que fundamentou a posição vencedora, é capitaneada pelos ministros Marco Aurélio e Gilmar Mendes. Para ambos, o critério de um quarto de salário mínimo sofreria de um vício de omissão parcial, já que não seria suficiente para aferir a real condição de miserabilidade do beneficiário que, em muitos casos, poderia ter renda per capita familiar superior, mas ainda assim ser considerado pobre e necessitado do benefício. Para os ministros, a determinação constitucional deste benefício exigiria apenas

---

que o indivíduo comprovasse sua necessidade. Isto porque o direito ao benefício decorreria da própria Constituição e não da política social criada com a LOAS, que apenas o teria operacionalizado. Mais ainda, assumir que o critério de um quarto seria uma forma suficiente de o Estado identificar os mais necessitados permitiria desprezar todos aqueles que, não cumprindo o critério, teriam ainda assim seu direito à dignidade humana ameaçado por viverem em situação de pobreza.

Este critério, inclusive, teria passado por processo de “inconstitucionalização” paulatina causada por mudanças fáticas e jurídicas derivadas, sobretudo, da criação de outros programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, e da adoção de outras políticas sociais que utilizam o valor de meio salário mínimo para aferição da pobreza. Este processo estaria conduzindo um esvaziamento da decisão tomada na ADI 1232, reiterado pelas mudanças na própria jurisprudência recente do STF. Nenhum dos dois ministros, contudo, argumentou pela superação deste precedente, ou seja, a simples declaração de inconstitucionalidade do critério de um quarto de salário mínimo, já que reconhecer a nulidade neste caso levaria a um “vácuo” jurídico que poderia prejudicar a concessão de novos benefícios. É sobre a solução deste problema - o que fazer com o critério de um quarto - que os dois ministros divergem, como se verá a seguir.

A segunda visão do problema, que fundamenta os votos dissidentes dos ministros Teori Zavascki e Ricardo Lewandowski, argumenta que a discussão em questão se apresentaria exatamente nos mesmos termos daquela da ADI 1232. Portanto, seria possível rever esta decisão em recurso extraordinário apenas se o critério de renda da LOAS tivesse sofrido uma inconstitucionalidade superveniente, o que para os ministros vencidos não ocorreria. Como assinala em seu voto o ministro Teori Zavascki, ao entender ser impossível comparar o BPC com outras políticas com objetivos e contornos próprios:

“O benefício decorrente do art. 203, V da Constituição, de natureza individual, disciplinado no art. 20, § 3º da Lei 8.742/1993, tem configuração e pressupostos normativos próprios, insuscetíveis de equiparação com outros benefícios sociais, de natureza familiar, como o da Lei 10.689/2003, que cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, ou o da Lei 9.533/1997, que incentiva a criação de programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Por isso mesmo, não se pode supor que a mudança na legislação em

---

relação aos requisitos ou pressupostos para a concessão de um desses benefícios, autorize a conclusão de que os mesmos pressupostos ou requisitos devam ser aplicados aos demais”.

A partir da posição majoritária, o STF negou provimento ao recurso, mas optou por não declarar a nulidade do texto. O ministro Marco Aurélio, relator do caso, entendeu que o critério de um quarto deveria ser considerado constitucional, desde que sua interpretação e a necessidade de cumpri-lo ou eventualmente ultrapassá-lo coubesse aos juízes *a quo* pela análise caso a caso. O ministro Gilmar Mendes, por outro lado, também temeroso que a declaração de inconstitucionalidade levasse à nulidade do critério, sugere outra solução ao problema, esta adotada pela Corte: a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução do texto. Apesar de propor que a Corte determinasse um prazo de pouco mais de dois anos (até 31/12/2015) para que o Congresso editasse uma nova legislação sobre a matéria, tal proposta do ministro não obteve a maioria de 2/3 necessária à modulação de efeitos da decisão.

Ao final, a Corte decidiu por negar provimento ao recurso, declarando incidentalmente a inconstitucionalidade parcial do §3º do art. 20 da Lei 8.742/1993, sem redução de seu texto. Desse modo, o critério de um quarto continuaria vigente e aplicável, mas sem excluir outros critérios ou fontes de prova que pudessem aferir a condição de miséria no caso concreto, ao menos enquanto se espera nova regulamentação do Congresso Nacional, sem prazo para ocorrer.

## **2. O STF e sua escolha de política pública**

A importância do BPC é inegável no combate à pobreza e à desigualdade, assim como na proteção social que uma renda estável oferece a idosos e pessoas portadoras de deficiência (Jaccoud, Hadjab & Cheibub, 2010, p.16; Medeiros, Neto & Granja, 2009; Medeiros, Diniz & Squinca, 2006; Medeiros, Britto & Soares, 2007; Datametrica, 2010; Soares et al., 2006). O BPC tem ampliado seu alcance desde sua criação. A idade mínima para recebimento do benefício, inicialmente de 70 anos, foi reduzida para 68 e atualmente é de 65 anos. Também o conceito de deficiência foi ampliado para incluir não apenas a dimensão médica, mas também o contexto social e ambiental em que o indivíduo vive (Jaccoud, Hadjab & Cheibub, 2010, p.6-7). Além disso, o aumento significativo do salário mínimo na última década elevou o patamar real de elegibilidade para se tornar beneficiário do



---

programa, bem como os gastos com benefícios. Observa-se, assim, que o BPC tem se expandido, o que se reflete tanto na ampliação do número de beneficiários como no gasto com o BPC nas últimas décadas (ver Gráfico 1).

O critério de renda de um quarto do salário mínimo per capita, porém, não foi objeto de alteração legislativa, apesar dos 53 projetos de lei que entre 1994 e 2010 propuseram seu aumento, mas que não obtiveram apoio suficiente no Executivo e Legislativo para aprovação (Miranda, 2012, p.33). Este critério absoluto de renda é criticado por alguns especialistas. Medeiros, Diniz & Squinca (2006, p.12), por exemplo, consideram que “[u]ma linha de pobreza única que não considere particularidades das famílias é inadequada nesse caso. Esse tipo de linha tende a tratar do mesmo modo famílias que têm necessidades bastante diferentes”. Com base nesta premissa, a ampliação judicial da cobertura do BPC por meio da flexibilização do critério de renda é vista por alguns como um avanço na promoção do direito à assistência social (Ivo & Silva, 2011; Penalva, Diniz & Medeiros, 2010; Pereira, 2013).

Sensibilizar-se com a situação destes demandantes é humano, e a possibilidade de ajudá-los por meio da adjudicação e da linguagem dos direitos é bastante atrativa. O STF, sobretudo no RE 567986, entendeu cumprir sua função de controlar os outros poderes para a realização de direitos fundamentais e de objetivos estabelecidos na Constituição (solidariedade, dignidade, erradicação da pobreza, assistência aos desempregados). A opinião da maioria dos ministros pela flexibilização do critério de um quarto de salário mínimo baseou-se nas necessidades daqueles que, embora considerados pelos juízes em situações de vulnerabilidade social, ficariam excluídos do BPC por estarem acima do limiar de renda estabelecido em lei. A decisão expandiu por via judicial a abrangência do benefício para que, assim, protegesse os direitos destes cidadãos a receber este benefício da assistência social.

A avaliação quanto à extensão do alcance do BPC, no entanto, assim como a de qualquer política pública fundada nos princípios de solidariedade social, não pode ser feita com base apenas em quem se beneficia dessa expansão. Em um cenário de recursos públicos escassos e inúmeras demandas sociais, qualquer escolha por uma determinada política para um determinado grupo implica que outras políticas e outros grupos deixarão de ser atendidos. Conforme afirmou Wang (2008, p.540), “a escassez de recursos exige que o Estado faça escolhas, o que pressupõe preferências e que, por sua vez, pressupõem preteridos”. Portanto, qualquer política deve ser avaliada também com base no seu custo de oportunidade, aquilo que poderia ser ganho e aqueles que poderiam ser beneficiados com o uso alternativo dos mesmos recursos.

---

É preciso ter claro que por trás do discurso jurídico na decisão do STF no RE 567986 está uma escolha de política pública. Valer-se da linguagem do Direito e dos direitos para defender certos grupos, em casos como este, é fazer escolhas distributivas e políticas entre diferentes necessidades e demandas sociais que competem por recursos escassos (Kennedy, 2004, xxiii; Waldron, 2010; Griffith, 1979, p.15; Koskenniemi, 2010; Shapiro & Sweet, 2002, p.180; Wesson, 2012).

Uma boa política de assistência social deve considerar a necessidade de um dado grupo em comparação com a necessidade de outros igualmente ou mais vulneráveis. Ela deve, portanto, levar em consideração quem são aqueles na sociedade cujas necessidades são mais prementes, definindo prioridades em um contexto de escassez de recursos de modo a maximizar os benefícios e obter um equilíbrio entre a abrangência da política (a quantidade de pessoas que ela atinge) e sua intensidade (o tamanho do benefício a ser oferecido). Essas são questões de escolha política, de eficiência econômica, justiça distributiva e valores sociais que tendem a ser negligenciadas quando se analisa a questão apenas sob a ótica das necessidades de alguns indivíduos, por mais relevantes que elas sejam, deslocadas de um contexto social maior. Estes elementos estão praticamente ausentes (com exceção da breve colocação do ministro Teori Zavascki, acima exposta) na decisão do RE 567986 pelo STF.

O STF considerou que o limiar de renda estabelecido pela LOAS é parcialmente inconstitucional por determinar um limite absoluto de renda familiar per capita para recebimento do benefício. Ao não estabelecer outro limite de renda para a concessão do benefício ou formas de interpretar o critério de um quarto, contudo, a Corte deixa a critério dos demais tribunais e juízes avaliar a necessidade de cada indivíduo no caso concreto. Uma solução como tal impõe aos gestores a difícil tarefa de decidir sobre a concessão de benefícios sem critérios claros, sujeitando suas decisões à constante e incerta revisão, sem que se saiba minimamente o que esperar de cada decisão judicial. Do ponto de vista dos demandantes que recorrem ao Judiciário para ver reconhecido seu direito ao benefício, a situação é de igual imprevisibilidade e de provável iniquidade. A possibilidade de variadas interpretações por parte de diferentes juízes sobre os critérios para concessão do BPC transforma o Judiciário em uma loteria que pode atribuir resultados diferentes a pessoas em situação semelhante. Ademais, esta situação de incerteza deve permanecer mesmo que a LOAS venha a ser modificada legislativamente para incluir um novo patamar de renda já

---

que, segundo a decisão no RE 567986, é a necessidade do indivíduo, a ser aferida no caso concreto, que determina seu direito de receber o BPC.

Por outro lado, embora a decisão não tenha sido clara quanto a isso, a comparação do BPC com outras políticas de assistência social sugere que o STF pode aceitar um critério de renda mais alto para a concessão do benefício, a ser estabelecido por lei. Essa possibilidade, porém, ignora o já mencionado *trade-off* entre a extensão de uma política e o tamanho de seu benefício, ideia que será retomada nos parágrafos a seguir.

Embora o real impacto orçamentário da decisão do STF seja incerto, estimou-se em 2010 que na hipótese do critério de renda familiar ser elevado para meio salário mínimo per capita ao invés de um quarto (uma das propostas que foi discutida pelo STF), e todas as outras variáveis permanecendo constantes, haveria um aumento de 48% no número de pessoas elegíveis para recebimento do benefício, o que representaria, à época, um impacto orçamentário de R\$ 8,9 bilhões (Penalva, Diniz & Medeiros, 2010, p.63). Este mesmo dado foi mencionado, inclusive, pelo ministro Marco Aurélio no relatório do RE 567985. Penalva, Diniz & Medeiros (2010), argumentam que este seria um custo absorvível pela capacidade orçamentária da União, uma vez que representaria “apenas” 2,4% do orçamento da seguridade social.

Os números, por si só, já impressionam. Contudo, o gasto com a flexibilização do critério de renda do BPC é mais bem dimensionado se compararmos o BPC com outras políticas de assistência social, como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Programa Brasil Carinhoso (PBC). Isso torna mais claro como a decisão da maioria dos ministros no RE 567986 representa de fato uma escolha política com altos custos de oportunidade.

Como já mencionado, o fato de que os recursos são escassos faz com que as políticas de assistência social precisem lidar com o *trade-off* entre abrangência e tamanho do benefício. O BPC oferece o benefício mais alto de todos os programas de assistência social (um salário mínimo) e, de acordo com dados extraídos da Matriz de Informação Social do Ministério de Desenvolvimento Social, atendeu cerca de 3,9 milhões de **indivíduos** em 2013 a um custo de aproximadamente R\$ 31,5 bilhões.

O PBF, por sua vez, é uma política que optou pela abrangência, atingindo um grande número de pessoas, ainda que oferecendo um benefício menor. O PBF é voltado a famílias em situação de pobreza (renda per capita inferior a R\$ 140) e pobreza extrema (com renda per capita inferior a R\$70). Divide-se este benefício em duas partes, uma composta pelo

---

benefício básico e outra formada por um adicional pago por criança e jovem na família. Os valores pagos são relativamente baixos se comparados ao BPC, já que variam entre R\$ 32 a R\$ 306, a depender do nível de pobreza da família e do número de crianças e adolescentes que fazem parte dela. Em 2013, de acordo os dados da Matriz de Informação Social do Ministério de Desenvolvimento Social, o PBF beneficiou 14 milhões de **famílias** a um custo de pouco mais de R\$ 24 bilhões.

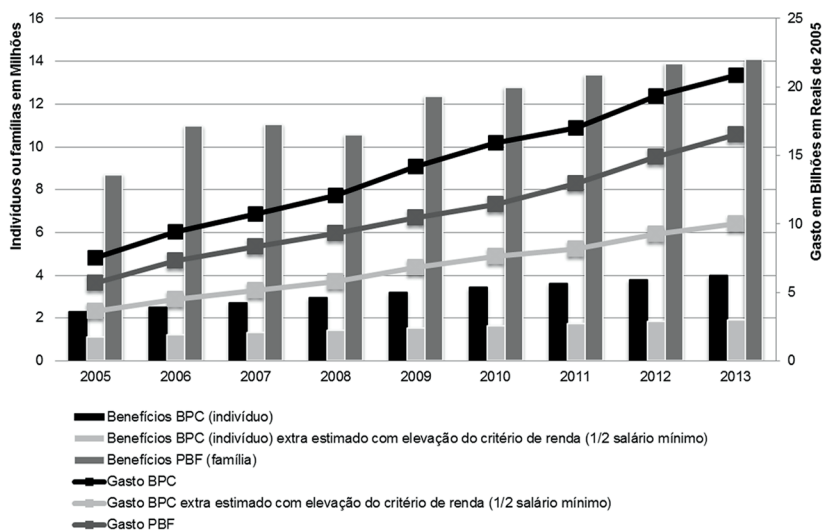
Além do foco nos mais pobres e miseráveis, o PBF tem também foco em beneficiar crianças e adolescentes, a faixa etária onde está a maior proporção de miseráveis no Brasil (IPEA, 2013, p.49). Isto pode ser observado no fato de que, dentro do PBF, o benefício que teve maior valorização real (descontada a inflação) foi o adicional por criança, sendo este o responsável pelo aumento da transferência média por beneficiário do PBF (Osório & Souza, 2012, p.4). O foco neste grupo foi ainda mais reforçado com a criação do PBC, uma política complementar ao PBF, pela Medida Provisória 570/2012 (transformada na Lei Ordinária 12722/2012). Esta política é voltada para famílias com crianças de 0 a 15 anos que, mesmo após receberem o PBF, ainda não conseguem ultrapassar o limiar de extrema pobreza (renda per capita de R\$ 70). O orçamento do PBC estimado para esse programa em 2013 foi de R\$ 1,74 bilhões e existe que previsão de que ela reduza o nível de miséria no Brasil para menos de 1% da população (Osório & Souza, 2012).

O resultado destas escolhas de abrangência e focalização do PBF reflete-se no sucesso da política internacionalmente reconhecida e admirada por oferecer marcante impacto em diversos indicadores sociais, como a pobreza, miséria e mortalidade infantil (Campello & Neri, 2013; Rasella et al., 2013) sendo ela, dentre todas as políticas de assistência social, a que mais contribuiu para a redução da desigualdade social (Soares et al., 2006, p.36; Hoffman, 2013). E tudo isto a um custo relativamente baixo (Coutinho, 2013).

Se aplicarmos a metodologia utilizada por Penalva, Diniz & Medeiros (2010) para calcular o impacto orçamentário da flexibilização do critério de renda da LOAS para recebimento do BPC no período de 2005-2013, chega-se à conclusão que, caso o limiar de renda para recebimento do BPC tivesse sido elevado para meio salário mínimo per capita em todos os anos, o gasto extra com o BPC representaria mais do que 60% daquilo que foi gasto com o PBF e para beneficiar um número muito menor de pessoas (ver Gráfico 1). Este gasto adicional (corrigido pela inflação com base no ano de 2005) em

2013 seria também o equivalente a 8,6 vezes o valor nominal do orçamento do programa Brasil Carinhoso.

**Gráfico 1 - Comparação entre custo e benefícios do BPC e PBF**



Fonte: MDS – Matriz de Informação Social.

Elaboração própria.

Inflação corrigida pelo IPCA com ano base de 2005. Fonte: IBGE

Importa ressaltar que esta é apenas uma estimativa do impacto que a decisão do STF pode ter, uma vez que o STF não definiu um novo limiar de renda. O real impacto, portanto, vai depender de como a questão será tratada nos tribunais inferiores, no Legislativo e em futuras decisões do próprio STF. Porém, esta estimativa e a comparação com o PBF e o Brasil Carinhoso têm por intuito mostrar que a decisão da Corte, ao flexibilizar ou alterar o critério de um quarto de salário mínimo per capita, assume possivelmente um custo de oportunidade altíssimo. A depender de como o impacto orçamentário será absorvido pelo governo, isso pode impedir, dificultar ou atrasar a expansão de outras políticas assistenciais (tanto em maior cobertura quanto em aumento do valor dos benefícios pagos).

Como se observou no Gráfico 1, os gastos com o BPC têm crescido nos últimos anos, de tal modo que controlar os custos desta política por

---

meio da manutenção do critério de um quarto de salário mínimo per capita não significa necessariamente descaso com os mais necessitados, insensibilidade social ou, como afirmaram alguns ministros do STF, uma omissão estatal em atualizar uma regra ultrapassada. Tal critério pode ser visto também como uma forma de garantir a focalização do próprio BCP nos mais pobres, um elemento importante para o sucesso da política no combate à desigualdade (Soares et al., 2006), além de permitir que recursos da assistência social estejam disponíveis para viabilizar outras políticas ainda mais focalizadas nos mais necessitados.

A decisão do STF, assim, não só assumiu uma escolha política de potencial grande impacto, como também contrariou os caminhos da própria política de assistência social instituída no Brasil até então. Observa-se que a decisão forçaria a ampliação de uma política de relativo alto custo (alto benefício), se comparada com outras políticas de assistência social, a um público de renda familiar per capita um pouco mais elevada (acima de R\$181, de acordo com o salário mínimo de 2014), indo de encontro à posição assumida até o momento pelo governo federal que oferece benefícios menores para grandes grupos, com maior foco nos mais miseráveis (com renda familiar per capita menor do que R\$70).

Ao decidir sobre o critério de renda do BPC, faltou à decisão do RE 567985 uma análise contextualizada do benefício dentro de toda a política de assistência social e dos custos de oportunidade da ampliação deste benefício, o que talvez permitisse à maioria do STF compreender a necessidade de focalização e controle dos custos desta e de outras políticas. O ponto é que para a maioria da Corte, a dimensão de política social do BPC é ocultada pela sua dimensão de direito garantido pelo art. 203, V, da Constituição e, sobretudo, pelo princípio da dignidade humana, em um caminho argumentativo que privilegia uma relação direta entre o beneficiário individual e seu direito constitucional, ignorando a política pública e as escolhas políticas que se colocam em meio aos dois.

## **Conclusões**

O argumento central deste artigo propõe que a proteção judicial do direito à assistência social não pode estar dissociada da política de assistência social. Considerando que essa é uma política de caráter não contributivo calcada nos princípios da solidariedade social e universalidade - financiada por toda a sociedade para todos que dela precisam -, ela deve

---

ser informada por valores, demandas e necessidades sociais, pela sua eficiência econômica e por preocupações com justiça distributiva.

Um dos riscos da adjudicação de direitos sociais, contudo, é o de transformar questões policêntricas como esta em uma disputa bilateral entre o litigante e o governo. Quando isso ocorre, a política social e todas as difíceis escolhas que estão necessariamente por trás dela perdem seu espaço central na lide judicial, que passa a focar-se quase exclusivamente na necessidade dos litigantes. Esta foi fundamentalmente a forma como a maioria do STF analisou a constitucionalidade do critério de um quarto de salário mínimo per capita para recebimento do BPC no RE 567986.

Pelo teor desta decisão, que abre a possibilidade de concessão do benefício a pessoas com renda familiar per capita acima do critério estabelecido na LOAS, a palavra final sobre a condição de miserabilidade de cada demandante acima deste patamar de renda tornou-se responsabilidade e critério dos juízes caso a caso. Além da incerteza e imprevisibilidade deixada aos tribunais inferiores, gestores e futuros beneficiários sobre como, respectivamente, julgar, gerir e o que esperar do BPC, torna-se provável que a necessidade de cada indivíduo seja novamente avaliada fora do contexto de uma política de assistência social.

Com esta decisão, o STF opta por ampliar uma política que oferece um benefício relativamente alto (o maior de todos da assistência social) para um grupo de pessoas com renda per capita acima do limiar proposto por lei. Essa opção tem custos significativos, especialmente se comparada a outras políticas como o Bolsa Família e o Brasil Carinhoso, que oferecem pequenos benefícios, mas com amplo alcance entre os mais miseráveis. Nestes custos não se contabiliza apenas quanto se espera gastar como consequência da decisão, mas, sobretudo, o quanto deixou de ser ganho com o uso alternativo destes recursos para, por exemplo, ampliar a cobertura ou o valor dos benefícios de outras políticas de assistência social.

A comparação entre o BPC e outras políticas de assistência social não tem por objetivo argumentar que um aumento do critério de renda para recebimento do benefício seria uma escolha política equivocada. Uma avaliação sobre a oportunidade e conveniência desta medida exigiria uma análise muito mais completa do que a que seria possível desenvolver neste trabalho. Este artigo pretende apenas apontar que diante deste tipo de questão – a qual envolve decisões políticas, grande alocação de recursos orçamentários, possui efeitos policêntricos e cuja solução depende

---

de informações técnicas e conhecimento dos valores, necessidades e preferências sociais – existem boas razões para uma postura mais deferente do Judiciário com relação às escolhas do Executivo e Legislativo, sobretudo quando se trata de uma política que apresentou diversos avanços, como é o caso da assistência social no Brasil. Esta deferência não se dá por um apego formal à doutrina da separação de poderes, mas por razões democráticas e epistêmicas, ou seja, o reconhecimento pelo Judiciário de que os outros poderes, em regra, possuem maior legitimidade e capacidade institucional para decidir questões desta natureza (King, 2012; Vermeule, 2006; Sunstein & Vermeule, 2002; Kavanagh, 2008, p. 192).

Em suma, a escolha política de limitar a ampliação de um benefício de assistência social não significa necessariamente uma violação a um direito causada por indiferença ou omissão estatal. Esta limitação pode ser, como no caso do BPC e da assistência social, uma opção governamental que define prioridades e focalização. Por este raciocínio, uma decisão judicial que respeita o critério adotado pela política pública nestas circunstâncias não significa que o Judiciário abdica de sua função na defesa de direitos, mas demonstra o entendimento de que o direito à assistência social não é apenas daqueles que conseguem chegar aos tribunais, mas de toda a população que precisa ser assistida por essa política.

## Referências

BRASIL, **Constituição Federal de 5 out. 1988**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 10 nov. 2013.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 8.742, de 7 nov. 1993**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm), Acesso em 10 nov. 2013.

\_\_\_\_\_, **Decreto nº 1.744 de 8 dez. 1995**. Disponível em <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1995/1744.htm>. Acesso em 10 nov. 2013.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 9.533, de 10 dez 1997**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9533.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9533.htm). Acesso em 10 nov. 2013

\_\_\_\_\_, **Decreto nº 3.887, de 16 ago. 2001**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3887.htm). Acesso em 10 nov. 2013.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 10.689, de 13 jun. 2003**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.689.htm). Acesso em 10 nov. 2013.



---

\_\_\_\_\_, **Medida Provisória nº 570, de 14 maio 2012**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Mpv/570.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Mpv/570.htm). Acesso em 10 nov. 2013.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção n. 448/RS**, Relator Min. Marco Aurelio, Tribunal Pleno, j. 05 set. 994, publ. DJ 06 jun. 1997. Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em 10 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1232/DF**, Rel. Min. Ilmar Galvão, Rel. para acórdão Min. Nelson Jobim, Tribunal Pleno, j. 27 ago. 1998, publ. DJ 01 jun. 2001. Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em 10 nov. 2013

\_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário 567985/MT**, Rel. Min. Marco Aurelio, Rel. para acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 18 abr. 2013, publ. DJ 03 nov. 2013. Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em 10 nov. 2013

\_\_\_\_\_. **Agravo Regimental da Reclamação 2.303**, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. 13 maio 2004, publ. DJ 01 abr. 2005. Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em 10 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. **Reclamação n. 3891**, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 01 dez 2005, publ. DJ 09 dez 2005. Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em 10 nov. 2013

CAMPANELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

COUTINHO, Diogo R. **Capacidades Estatais no Programa Bolsa Família: O Desafio de Consolidação do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: Ipea, 2013.

DATAMÉTRICA CONSULTORIA PESQUISA & TELEMARKEETING. **Relatório do produto 05**: relatório final contendo análise da pesquisa “Avaliação de impacto do Programa Benefício de Prestação Continuada (BPC), para idosos e deficientes”, Projeto PNUD BRA/04/028. Contrato NºBRA 10-3964/2008. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2010, Relatório.

FERRAZ, Octavio. Brazil. Health inequalities, rights and courts: the social impact of the judicialization of health. In: YAMON, A. E.; GLOPPEN, S. (Org.). **Litigating health rights: can courts bring more justice to health?**. Cambridge: Harvard University Press, 2011.

---

\_\_\_\_\_. Entre a usurpação e a abdicação?: o direito à saúde no Judiciário do Brasil e da África do Sul”. In: WANG, D. W. L. (Org.). **Constituição e Política na Democracia: aproximações entre direito e ciência política**. São Paulo: Marcial Pons, 2013, p. 115- 149.

FULLER, Lon. The Forms and Limits of Adjudication, **Harvard Law Review**, v. 92, n. 2, p. 353-409, dez. 1978.

HOFFMANN, F.; BENTES, F. Accountability and Social and Economic Rights in Brazil. In: GAURI, V.; BRINKS, D. (Org.). **Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World**. New York: Cambridge University Press, 2010.

HOFFMAN, Rodolfo. Transferências de Renda e Desigualdade no Brasil (1995-2011). In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília : Ipea, 2013.

IPEA. Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 21, 2013

IVO, A. B. L.; SILVA, A. B. de A. O hiato do direito dentro do direito: os excluídos do BPC, **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, jun. 2011.

JACCOUD, L.; HADJAB, P. D. E.; CHAIBUB, J. R.. **The Consolidation of Social Assistance in Brazil and its Challenges, 1988–2008**. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth United Nations Development Programme, Working Paper n. 76, dez. 2010. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper76.pdf>. Acesso em 10 nov. 2013.

KAVANAGH, Aileen. Deference or Defiance? The Limits of the Judicial Role in Constitutional Adjudication. In: HUSCROFT, G. (Org.) **Expounding the Constitution: Essays in Constitutional Theory**. New York: Cambridge University Press, 2008.

KING, Jeff. **Judging Social Rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

MEDEIROS, M.; NETO, M. S; GRANKA, F. H. **A Distribuição das Transferências, Público alvo e Cobertura do Benefício de Prestação Continuada (BPC)**. Brasília: IPEA, Texto para Discussão n. 1416, 2009. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4948](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4948). Acesso em 10 nov. 2013.

---

MEDEIROS, M.; DINIZ, D.; SQUINCA, F. **Transferências de Renda para a População com Deficiência no Brasil: Uma Análise do Benefício de Prestação Continuada**. Brasília: IPEA, texto para discussão n. 1184, 2006. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4782](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4782). Acesso em 10 nov. 2013.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F.. Transferência de renda no Brasil, **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 79, nov. 2007

MICHELMAN, Frank. The Constitution, Social Rights, and Liberal Political Justification. **International Journal of Constitutional Law**, v. 1, n.1, p 13-34, 2003.

MIRANDA, Geralda Luiza de. **Preferências, Instituições e Política na Formulação e Implementação do Benefício de Prestação Continuada**. Brasília: IPEA, texto para discussão n. 1734, 2012. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15082](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15082). Acesso em 10 nov. 2013.

OSORIO, R. G.; SOUZA, P. H. G. F. da. **O Bolsa Família depois do Brasil Carinhoso: uma análise do potencial de redução da pobreza extrema**. Brasília, IPEA– Nota Técnica n. 14, 2012.

PENALVA, J.; DINIZ, D.; MEDEIROS, M.. O Benefício de Prestação Continuada no Supremo Tribunal Federal, **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 25, n. 1, abr. 2010.

PEREIRA, Luciano Meneguetti. Políticas públicas, direitos fundamentais e Poder Judiciário: uma análise crítica do benefício de prestação continuada (BPC), **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 25-50, jan./jun. 2013

PIOVESAN, Flavia. Brazil: Impact and challenges of social rights in the courts. In: LANGFORD, M.. (Ed.). **Social rights jurisprudence: emerging trends in international and comparative law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 182-191.

RASELLA, D.; AQUINO, R.; SANTOS, C. A. T.; PAES-SOUSA, R.; BARRETO, M. L. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities, **The Lancet**, v. 382, n. 9886, p. 57-64, jul. 2013.

---

SOARES F. V., et al. **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. Brasília: IPEA, texto para discussão n. 1228, 2006. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A156.pdf>. Acesso em 10 nov. 2013.

SUNSTEIN, C. R., VERMEULE, A.an, Interpretation and Institutions, **U Chicago Law & Economics, Olin Working Paper n. 156; U Chicago Public Law Research Paper**, n. 28, jul. 2002.

VERMEULE, Adrian. **Judging Under Uncertainty: An Institutional Theory of Legal Interpretation**. Cambridge e Londres: Harvard University Press, 2006.

WANG, Daniel Wei Liang. Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do STF, **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, dez. 2008.





# O PROTAGONISMO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

*Janaína Rodrigues Pereira,  
Fernanda Rosa Macedo e Letícia Dias Cruvinel*

**Resumo:** este artigo versa sobre o papel realizado pela assistência social para a efetivação dos direitos humanos, tomando como paradigma o cenário brasileiro. Desde 1930, a questão social vem sendo reconhecida pelo Estado, alcançando o seu auge em 1988, quando a assistência social adquiriu o *status* de direito, sendo prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. No entanto, a positivação constitucional não foi suficiente para concretizar os anseios do Constituinte, sendo necessário traçar diretrizes para a ação do Estado. Assim, em 1993, é aprovada a Lei nº 8.742/1993 que dispõe sobre a organização da assistência social, sendo esse um importante instrumento para assegurar a efetivação dos direitos humanos, já que ao objetivar a proteção social, vigilância socioassistencial e a defesa de direitos dos cidadãos em vulnerabilidade ou risco social, o poder público busca realizar políticas de modo planejado e preventivo, afastando-se do caráter assistencialista que sempre permeou a assistência social. Com tal medida, permite-se aos cidadãos assumirem o protagonismo e resgatarem a dignidade humana para usufruir dos demais direitos sociais que lhes foram ceifados.

**Palavras-chave:** Assistência Social; Evolução; Usuários; Direitos Humanos.

## Introdução

A assistência social no Brasil vem passando por inúmeros avanços. A partir de 1930, presenciamos o seu reconhecimento pelo Estado. Já em 1988, a Constituição Cidadã inovou ao instituir a assistência social como direito e política social, formando o tripé da seguridade social juntamente com a saúde e a previdência social. Com tal reconhecimento, abre-se

---

espaço para a aprovação de demais diplomas balizadores do tema, como a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, popularmente denominada Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

No entanto, em que pese o direito ser reconhecido desde 1988, verifica-se que a discussão ainda é muito incipiente e a política de assistência social está sempre em atualização devido ao amadurecimento da sociedade e aos novos problemas sociais.

Segundo Stuchi (2012), a doutrina também dedica poucas páginas a debater a assistência social, limitando-se muitas vezes a fazer mera reprodução da LOAS. Segundo a autora, é comum verificar que alguns textos ainda estão carregados da herança do assistencialismo anterior à década de 1930.

Diante disso, pretende-se neste artigo contribuir para o debate acadêmico, e para isso apresentar-se-á algumas considerações sobre a assistência social, à luz das principais normas que regem o assunto, bem como será trazido ao debate o papel desempenhado por ela na efetivação dos direitos humanos, tomando como parâmetro o cenário brasileiro.

Para isso, o texto se divide em três partes. Na primeira, far-se-á uma investigação na trajetória histórica da assistência social no Brasil, passando pelos principais temas que estiveram ligados a ela até o momento em que é reconhecida com direito. Já na segunda parte, serão feitos alguns comentários sobre a abrangência do atendimento. Nesse tópico, será estudado o novo perfil do usuário da assistência social e será discutido o caráter focalizado que essa política adquiriu. Por fim, será visto que a organização da assistência social; com foco na proteção social, vigilância socioassistencial e a defesa de direitos; contribui para a efetivação dos direitos humanos.

## **1. A Assistência Social no Brasil**

Historicamente a ideia de assistência social sempre esteve ligada à de solidariedade, presente em diferentes sociedades e normas morais (YASBEK, 2007), sendo reforçada pela civilização judaico-cristã, que trouxe a concepção de almas caridosas (LONARDONI, 2006).

No plano internacional, há diferentes marcos históricos que influenciaram na concepção do que é assistência social, principalmente posteriormente ao século XX, com a criação de programas de transferência



---

de renda em alguns países europeus (DAMASIO, 2009). Porém, este artigo focará na experiência brasileira. Assim, pretende-se apresentar a evolução da assistência em nível nacional, partindo-se de 1930, com o advento da concepção da questão social, que é compreendida como o “conjunto de problemas sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no curso da constituição da sociedade capitalista” (NETTO, 2001, p.17).

No Brasil, com a expansão do capital e a pauperização da força de trabalho, as práticas de caridade foram apropriadas pelo Estado como expressão de benemerência, incentivando e direcionando os esforços de solidariedade social na sociedade (DAMASIO, 2009). Como já informado, até 1930, a pobreza não era compreendida como expressão de questão social, e sim tratada como disfunção individual, passível de repressão (YAZBECK, 2007).

Segundo Mestriner (2001), a primeira grande regulação da assistência social no país se deu com a instalação do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, criado em 1938 como órgão de cooperação do Ministério da Educação e Saúde e constituído por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica. Nesse cenário, consolidaram-se relações entre o Estado e segmentos da elite, que eram os responsáveis por avaliar se o governo deveria conceder auxílios e subvenções a organizações da sociedade civil destinadas ao amparo social, identificado como benemerência (LONARDONI, 2006).

Cumprir destacar que no Brasil foram as condições de extrema miserabilidade, vivenciadas principalmente pelos operários das indústrias, o que impulsionou diversas reivindicações por um sistema de proteção social, com políticas de pleno emprego, serviços sociais universais, extensão da cidadania e o estabelecimento de um padrão social mínimo de sobrevivência. Nas décadas de 1940 a 1970, esse sistema de proteção social passou a constituir a base do Estado de bem-estar social (DAMASIO, 2009).

Foi, portanto, através do reconhecimento das lutas encabeçadas pela classe trabalhadora no Brasil que surgiram alguns direitos sociais no país. O Estado brasileiro passou, aos poucos, a reconhecer a questão social como um tema de importância no âmbito estatal. Todavia, inicialmente, os direitos eram garantidos apenas àqueles que possuíam carteira de trabalho assinada. Por isso, a pobreza daqueles que não estavam inseridos no mercado de trabalho continuava sendo uma questão de responsabilidade da esfera privada (DAMASIO, 2009).

Dentro do meio privado, a primeira grande instituição de assistência social foi a Legião Brasileira de Assistência – LBA, marcada pela presença

---

de mulheres e pela ideia de patriotismo (SPOSATI, 2005). A LBA tinha o objetivo de dar apoio ao governo na área de prestação de assistência social (MESTRINER, 2001). Para desenvolver suas funções, a LBA buscou auxílio junto às escolas de serviço social especializadas, gerando uma aproximação de interesses mútuos entre a Legião e o Serviço Social. Em 1969, a LBA foi transformada em fundação e vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, tendo sua estrutura ampliada (LONARDONI, 2006).

Porém, nesse contexto, a assistência social ainda não é compreendida como política social pública, o que pode ser observado nas intervenções estatais intermediadas pela LBA, que possuíam cunho seletivo e caráter assistencialista (DAMASIO, 2009).

No período ditatorial surgem algumas mudanças no âmbito das políticas sociais. Houve a ampliação da cobertura dos programas sociais, com a inclusão de políticas de seguridade social, como resposta à estratégia de modernização adotada pelo governo militar (MOTA, 1995). Nesse período, foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Movimento Brasileiro de Alfabetização – MOBRAL, destinado à alfabetização de adultos (DAMASIO, 2009). Todavia, restringiu-se a atuação das camadas populares no âmbito econômico, político e cultural.

As políticas sociais da época ditatorial faziam parte de um processo para acumulação de riquezas e eram, em realidade, políticas de controle social, entendidas como domínio da classe trabalhadora, devido ao processo das perdas salariais. Ademais, no período ditatorial, a questão social era incorporada como ação social para manter o controle das políticas sociais no país (DAMASIO, 2009).

Com o início do processo de abertura política, surge grande pressão da oposição política e da sociedade civil pelo fim da ditadura militar, o que culminou na anistia ao fim da década de 1970 e a conseqüente restituição dos direitos civis e políticos.

No contexto da redemocratização, cenário em que há forte desemprego e déficit público, surge uma onda de mobilização dos movimentos democráticos progressistas organizados, que almejam a inserção e regulação de direitos sociais como política pública (DAMASIO, 2009). Nesse cenário, tem início uma discussão para a formulação de uma Política de Assistência Social constitucionalmente assegurada (LONARDONI, 2006).

Em 05 de outubro de 1988, a Constituição Federal é promulgada,

---

incluindo a assistência social no campo da seguridade social. O contexto do processo constituinte que ensejou na nova constituição foi “marcado por grande pressão social, crescente participação corporativa de vários setores e decrescente capacidade de decisão do sistema político” (LONARDONI, 2006).

A Carta Magna de 1988 inaugurou um padrão de proteção social afirmativo de direitos, em superação às práticas assistenciais e clientelistas. Foi um momento de reflexão e mudança, que impulsionou o surgimento de novos movimentos sociais que objetivassem a efetivação de direitos socioassistenciais. Com o fito de regulamentar e institucionalizar os avanços alcançados pela Constituição Federal de 1988, tornou-se imprescindível, então, a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social.

Após muita discussão e pressão política, em 07 de dezembro de 1993 foi sancionada a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. A LOAS introduziu um novo significado à assistência social enquanto política pública de seguridade, direito do cidadão e dever do Estado, pois previu um sistema de gestão descentralizado e participativo, cujo eixo está na criação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS (MESTRINER, 2001).

Ante o exposto, é possível compreender que a assistência social não surge com a Constituição Federal de 1988 e com a LOAS, mas que é decorrente de longa prática social anterior. É fato, também, que a história da assistência social enquanto política pública não termina com a LOAS. Houve grande evolução desde 1993, como exemplifica a implantação do Sistema Único de Assistência Social/SUAS, com suas bases consolidadas em 2005 por meio da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), inserido na LOAS pela Lei nº 12.435/2011. O que foi posto, no período pós-LOAS, é o reconhecimento público da legitimidade das demandas do público socioassistencial e a necessidade de seu protagonismo (YASBEK, 2004).

## **2. Abrangência do atendimento: princípio da universalidade *versus* política focalizada**

A assistência social, como ficou explicitado na sessão anterior, a partir da Constituição Federal de 1988 passou a ser reconhecida como uma política pública, sendo elevada ao *status* de direito. De acordo com a Carta Republicana, a assistência social, juntamente com a saúde e a previdência

---

social, compõe o tripé da seguridade social, conforme se verifica da leitura do art. 194 da Constituição Federal:

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.

De acordo com o inciso I do parágrafo único do art. 94 da Carta Magna, a seguridade social será organizada em observância a diversos objetivos, entre eles o da universalidade da cobertura e do atendimento.

Além desse dispositivo, a Constituição reservou uma seção específica para cada setor que compõe a seguridade social. No caso da assistência social, o assunto encontra-se previsto nos art. 203 a 204. De acordo com o art. 203, a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social.

Ainda de acordo com esse diploma legal, são objetivos da assistência social: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meio de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a Lei.

Assim, a assistência social, garantida na Carta Magna, contesta o paradigma até então predominante, que entendia a população beneficiária como sendo “marginal ou carente”, trazendo a compreensão de que suas necessidades advinham da estrutura social, e não do caráter pessoal (SPOSATI, 2005). Em oposição, o público alvo da assistência, sob a nova concepção, são aqueles que se encontram em situação de risco social e vulnerabilidade, o que não é aferido unicamente com base na ausência de recursos financeiros.

A existência de norma constitucional não se mostrou suficiente para alteração da realidade brasileira. De modo que foram produzidos diversos diplomas para regulamentar o assunto. Como já exposto, um deles foi a LOAS. A normativa se destinou a regulamentar a Constituição Federal, representou o reconhecimento da política pública de assistência social como

---

responsabilidade do Estado e deu início a uma das mais ricas trajetórias de política social em nosso país (LOAS, p. 03).

De acordo com o art. 1º da LOAS:

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

O artigo 4º da LOAS estabelece que a assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

- I. supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II. universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III. respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV. igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V. divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Outra normativa de suma importância é a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, aprovada por meio da Resolução nº 145/2004, do Conselho Nacional de Assistência Social. De acordo com as informações apresentadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, a PNAS:

É uma política que junto com as políticas setoriais, considera as desigualdades sócio-territoriais, visando seu enfrentamento, à

---

garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender à sociedade e à universalização dos direitos sociais. O público dessa política são os cidadãos e grupos que se encontram em situações de risco. Ela significa garantir a todos, que dela necessitam, e sem contribuição prévia a provisão dessa proteção. A Política de Assistência Social vai permitir a padronização, melhoria e ampliação dos serviços de assistência no país, respeitando as diferenças locais (MDS).

De acordo com a PNAS, constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substância psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, p. 33).

Ante o exposto, após breve repasse das principais normas que buscam a consolidação da assistência social como direito e das diretrizes sobre o seu exercício, passa-se a tecer alguns comentários sobre a abrangência da oferta desse direito.

De acordo com o art. 194 da Constituição Federal, a seguridade social destina-se a assegurar os direitos à saúde, previdência social e assistência social, e será organizada com base na universalidade da cobertura e do atendimento. Desse modo, verifica-se que as diretrizes da assistência social estão baseadas no princípio da universalidade.

A universalidade nada mais é do que a ação do Estado destinada a todos cidadãos, sem qualquer discriminação. De acordo com Marcus Orione Gonçalves Correia (2002), citado por Filippo (2007) a universalidade da cobertura e do atendimento acolhe todas as pessoas que necessitam ou que um dia venham a necessitar.

Nesse sentido, Rua (2013) afirma que o texto constitucional anuncia que a prestação da assistência social no Brasil deve ser ampla, mas ao mesmo tempo focada em grupos de maior vulnerabilidade. Na mesma trilha, as normativas posteriores priorizam determinados segmentos quando o assunto é a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios.

---

Denota-se que aparentemente a Política de Assistência Social reduziu a diretriz geral da seguridade social, dada pelo art. 194 da Constituição, o que levou à exclusão de cidadãos que não estão no rol das normativas que cuidam do tema, criando grupos que estariam nos chamados *gaps* sociais.

Ora, o impasse que se apresenta está permeado pelos modelos da universalização e da focalização de política pública. As vantagens e desvantagens desses dois modelos costumam ser amplamente debatidas na literatura (KERSTENETZKY, 2006; VIANNA, 2008). No entanto, o que se pretende explicar neste artigo é que a focalização das ações do governo brasileiro é transitória e importante para conduzir à emancipação dos grupos mais vulneráveis do país e para a efetivação dos direitos humanos.

Sabe-se que a focalização se ampara na justificativa da busca do bom desempenho pelo Estado, o qual se relaciona aos conceitos de eficácia, eficiência e efetividade.

Também não se pode negar que a focalização é uma tendência nas políticas brasileiras e que tem respondido bem às dificuldades que os setores mais vulneráveis da população têm de acessar as políticas públicas voltadas para o atendimento de suas necessidades. O uso de políticas focadas como forma de otimizar a aplicação dos recursos escassos é também uma estratégia recomendada pelas principais instituições financiadoras de políticas públicas em países do Terceiro Mundo, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID (GABRIEL; MACHADO; OLIVEIRA, [20--], p. 05).

É fato que a adoção de uma política focalizada não impossibilitou a ampliação do conceito do usuário da assistência social. Nota-se que as normativas existentes superaram a visão assistencialista predominante por muito tempo de que o usuário é o pobre e, atualmente, está direcionada às necessidades sociais dos cidadãos (SPOSATI, 2012, p. 27).

Viccari (2008) também afirma que embora a assistência social esteja a princípio focalizada, ela não está restrita ao grupo escolhido como prioritário nas normativas, pois o comando legal aponta que será destinado “aos que dela necessitar” (VICCARI, 2008, p. 130).

Ademais, de acordo com o art. 4º da LOAS, a assistência social deve pautar-se no princípio da universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas.

---

Nesse sentido, Ana Heloisa Viana Silva Moreno (2012), em análise aos requisitos de universalidade propostos por Potyara Amazoneida Pereira-Pereira, afirma o seguinte:

O terceiro critério diz que assistência social não deve ser universal em si mesma, “mas propiciadora da concretização do princípio da universalização inerente às demais políticas sociais” (PEREIRA-PEREIRA, 1996, p. 54), mediante o trabalho de extensão da cidadania. De fato a assistência social por si mesma não é capaz de oferta acesso a todas as necessidades sociais básicas, nem a CF, nem a LOAS conferiu à assistência social a missão de solucionar a questão social sozinha, mas a conferiram a responsabilidade de atuar em interlocução com as demais políticas sociais para tornar os sujeitos alcançáveis pelas demais políticas setoriais e as demais normatizações da política estão em concordância com este objetivo (MORENO. 2012, p. 182).

Assim a focalização é importante para se chegar com mais eficiência aos mais necessitados, como ocorre no PBF e no BPC. Importante destacar que essa metodologia, devido ao seu caráter transitório, deve estar acompanhada do devido planejamento para que, a longo prazo, seja possível trabalhar a assistência de modo preventivo e seu alcance a todos os cidadãos que hoje estão nos *gaps* sociais.

### **3. O papel da Assistência Social na efetivação dos Direitos Humanos**

Os Direitos Humanos podem ser conceituados como o conjunto das atividades realizadas de maneira consciente, com o objetivo de assegurar ao homem a dignidade e evitar que passe por sofrimentos (CASTILHO, 2011, p. 11).

Péres-Luño compreende direitos humanos como:

[...] um conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, concretizam as exigências de dignidade, liberdade e de igualdade humana, as quais devem ser reconhecidas positivamente pelos ordenamentos jurídicos em nível nacional e internacional (PÉRES-LUÑO, 1984, p. 222).



---

Sabe-se que os direitos humanos contemplam os direitos fundamentais, no entanto a recíproca não é verdadeira. A diferenciação entre ambos, segundo a maior parte da moderna doutrina de direito constitucional, é que os direitos fundamentais são aqueles reconhecidos e vinculados à esfera do Direito Constitucional de determinado Estado, enquanto que os direitos humanos estão firmados pelas posições jurídicas de âmbito internacional que se relacionam ao ser humano, independentemente de sua vinculação com determinada ordem Constitucional (SARLET, 2009, p. 30-31).

A concepção contemporânea de direitos humanos foi internacionalmente estabelecida pela Declaração dos Direitos Humanos, em 1948, pouco depois da Segunda Guerra Mundial. De acordo com as Organizações das Nações Unidas, a Declaração é considerada como a base das normas internacionais de Direitos Humanos, servindo de inspiração para diversos tratados internacionais sobre o tema.

Observa-se do preâmbulo da referida Declaração que o reconhecimento da dignidade é inerente a todos os humanos e que seus direitos são iguais, inalienáveis e constituem fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo.

Assim, não restam dúvidas de que os direitos humanos buscam em primeiro lugar resguardar a dignidade humana. Flávia Piovesan, quando trata do processo de universalização dos direitos humanos, esclarece que a formação de um sistema internacional, composto por tratados é fundado na acolhida da pessoa humana como valor que ilumina o universo de direitos:

Todo ser humano tem uma dignidade que lhe é inerente, sendo incondicionada, não dependendo de qualquer outro critério, senão ser humano. O valor da dignidade humana se projeta, assim, por todo o sistema internacional de proteção. Todos os tratados internacionais, ainda que assumam a roupagem do Positivismo Jurídico, incorporam o valor da dignidade (Piovesan, 2003, p. 198).

A dignidade é, portanto, a qualidade intrínseca de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, nesse sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, ao mesmo tempo que lhe garante as condições existenciais mínimas para uma vida saudável,

---

além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (SARLET, 2002, p. 60).

No Brasil, o ápice do processo de inclusão de defesa e de proteção dos direitos humanos ocorreu com a Constituição Federal de 1988. Com base nos mandamentos da Constituição, que considera a prevalência dos direitos humanos como princípio orientador das relações internacionais, o Brasil pôde ratificar formalmente vários tratados internacionais sobre o tema.

Porém, o avanço mais expressivo ocorreu com a votação da Emenda Constitucional nº 45/2004, que reconheceu limites e condições ao conceito de soberania nacional, estabelecendo que sobre qualquer lei nacional prevalecem os direitos humanos (CASTILHO, 2011, p. 133). A Emenda Constitucional nº 45/2004 acrescentou o §3º ao art. 5º da Constituição Federal, no seguinte sentido “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

Todas essas previsões, tanto no âmbito interno como internacional, fortalecem a ideia de que a proteção dos direitos humanos é um esforço conjunto de todos os Estados, tendo como foco a garantia universal de proteção da dignidade do homem.

Apesar da garantia constitucional, a sociedade brasileira encontra significativas barreiras de acesso e efetividade dos Direitos Humanos. Dentre as mais relevantes, destacam-se a pobreza, a má distribuição de renda e as condições que tornam os cidadãos vulneráveis e sujeitos a riscos sociais e pessoais.

A vulnerabilidade social é decorrente dos ciclos de vida, da situação de pobreza, das barreiras enfrentadas pelas pessoas com deficiência, da falta de acesso às políticas públicas, da falta de infraestrutura, da ocorrência de discriminações e apartações (COLIN, 2013). Já os riscos pessoais e sociais são decorrentes da vivência de situações que impliquem na violação de direitos humanos e que ameaçam a integridade física, psíquica e relacional, como violência intrafamiliar, abuso e exploração sexual, trabalho infantil, abandono, isolamento, situação de rua, dentre outras (COLIN, 2013).

Segundo Sposati (2009), os conceitos de vulnerabilidade social e risco pessoal e social permitem a organização das proteções no campo da

---

assistência social considerando duas perspectivas: de prevenção e redução de riscos. Para a autora, algumas condições podem tornar os indivíduos e famílias mais vulneráveis às situações de risco, como os ciclos de vida (infância, adolescência, envelhecimento), deficiência, ou o pertencimento a grupos particularmente vulneráveis na realidade brasileira à vivência de situações de riscos pessoal e social, como violência, apartações sociais e isolamentos. Questões como orientação social, raça, etnia e gênero podem indicar condição de maior vulnerabilidade de determinados grupos, demandando atenções tanto no campo da preservação quanto no atendimento às situações de risco pessoal e social já instaladas.

Para o enfrentamento das situações que dificultam o pleno acesso aos direitos humanos, faz-se necessário que o Estado ofereça a devida proteção aos que dela necessitam. É por meio do sistema de proteção social que a sociedade proporciona a seus membros uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais, sejam decorrentes de riscos sociais – enfermidade, maternidade, acidente de trabalho, invalidez, velhice, morte –, sejam decorrentes das situações socioeconômicas – desemprego, pobreza ou vulnerabilidade. (JACCOUD, 2009).

Em oportuno, destaca-se que as privações econômicas e sociais devem ser enfrentadas pela via da política da seguridade social pela oferta pública de serviços e benefícios que permitam, em um conjunto de circunstâncias, a manutenção da renda, assim como o acesso universal à atenção médica e socioassistencial (JACCOUD, 2009, p. 62-63).

Cabe ressaltar que, com a inserção da assistência social no campo da seguridade social brasileira, houve uma aproximação do campo dos direitos humanos e sociais, o que passou a exigir-lhe organização e institucionalidade necessárias para operar nessa perspectiva (SPOSATI, 2009).

Com o intuito de fornecer uma política pública capaz de viabilizar o acesso aos direitos humanos sociais previstos constitucionalmente, a LOAS se mostrou um importante mecanismo de acesso aos direitos previstos na Carta Magna, já que estabeleceu como objetivos a proteção social; a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos.

A assistência social como política de Estado, passou a ser um espaço para a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais dos segmentos mais empobrecidos da sociedade, configurando-se também como estratégia fundamental no combate à pobreza, à discriminação, e à subalternidade econômica, cultural e política em que vive grande parte da população brasileira.

---

O Estado tem proporcionado aos vulneráveis meios de acesso às políticas públicas voltadas as suas demandas específicas, tais como delegacias especializadas ao atendimento de mulheres vítimas de violência doméstica e que são amparadas pela legislação adequada à sua situação de fragilidade (Lei Maria da Penha – Lei nº 11.340/2006), permitindo a punição do agressor e mecanismos de superação da situação degradante que antes se encontravam.

E no contexto de política pública, a assistência social se coloca como uma das políticas que participam do processo de enfrentamento da pobreza e de deslocamento da desigualdade, parte de um processo civilizatório mais amplo que abarca medidas de monta como o reconhecimento e efetivação de outras políticas sociais com as quais se relaciona, como a saúde, a educação, o trabalho, a previdência social, etc. (PAULA, 2013, p. 90).

A trajetória de implantação da política de assistência social não deixa dúvidas de que seu campo de atuação no Brasil não se limita à questão da pobreza, mas busca afiançar direitos sociais e a inclusão social. Assim, a situação de pobreza não é concebida como sinônimo de ausência de renda, mas como uma situação complexa e multidimensional que exige a atenção em serviços que possam contribuir para o apoio às famílias e à ampliação de sua capacidade protetiva e de superação das vulnerabilidades sociais e riscos pessoais e sociais (COLIN, 2013).

Com a Constituição de 1988, são colocadas novas bases para o atual sistema de proteção social brasileiro, com o reconhecimento de direitos sociais das classes menos favorecidas em nossa sociedade. Trata-se de uma profunda inflexão, trazendo a ampliação do campo da proteção social e dos direitos sociais. Como afirmou Sposati (2009):

Ao afiançar direitos humanos e sociais com responsabilidade pública e estatal, essa Constituição operou, ainda que conceitualmente, fundamentais mudanças, pois acrescentou na agenda pública um conjunto de necessidades até então consideradas de âmbito pessoal ou individual. (Sposati, 2009).

Para Jaccoud (2009), as políticas sociais fazem parte de um conjunto de iniciativas públicas, com o objetivo de realizar, fora da esfera privada, o acesso a bens, serviços e renda. Seus objetivos são amplos e complexos, podendo organizar-se não apenas para a cobertura de riscos sociais, mas também para a equalização de oportunidades, o enfrentamento das situações de destituição e pobreza, o combate às desigualdades sociais e a melhoria das condições sociais da população.

---

A assistência social como campo de efetivação de direitos é política estratégica, não contributiva, voltada para a construção e provimento de mínimos sociais de inclusão e para a universalização de direitos.

Para Sposati (1997), propor mínimos sociais é estabelecer o patamar de cobertura de riscos e de garantias que uma sociedade almeja para todos os seus cidadãos. Trata-se de definir o patamar de dignidade abaixo do qual nenhum cidadão deveria estar.

A noção de seguridade supõe que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de direitos e seguranças que cubram, reduzam ou previnam situações de risco e de vulnerabilidades sociais. Assim sendo, a seguridade brasileira emerge como um sistema de cobertura de diferentes contingências sociais que podem alcançar a população em seu ciclo de vida, sua trajetória laboral e em situações de renda insuficiente (YASBECK, 2005).

## **Conclusões**

A consagração constitucional da assistência social como pertencente ao tripé da seguridade social foi relevante para que ela assumisse o devido papel de política pública, passando a demandar do poder público ações continuadas, programadas e planejadas, desligando-se do passado assistencialista; e voltando-se aos que necessitam, independente de sua condição econômica.

A LOAS é o pontapé inicial para estruturar a assistência social na sociedade brasileira. A organização delimitada pela LOAS contribuiu para a efetivação dos direitos humanos, já que suas ações sociassistenciais permitem o resgate da dignidade humana e da cidadania e possibilitam que os cidadãos possam ter acesso aos demais direitos e políticas públicas, muitas vezes vedadas em virtude das situações que esses indivíduos são submetidos.

Não se pode esquecer que a condução da Política de Assistência Social causa controvérsias e polêmica, pois, em que pese a Carta Magna haver estabelecido que a universalidade da prestação pauta a assistência social, o que se verifica na prática e nas legislações posteriores é que a ação está baseada no modelo da focalização.

No entanto, este artigo defende que a focalização, quando utilizada com o devido planejamento, é uma medida que visa atender aos cidadãos

---

mais usurpados de direitos. Ademais, entende-se que não houve a perda do caráter universal, já que, ao estipular que a proteção social, a vigilância sociassistencial e a defesa de direitos são princípios balizadores da assistência social, é inquestionável que o constituinte se preocupou em evoluir, a fim de prevenir as situações que colocam os cidadãos em situação de vulnerabilidade ou risco social.

Não há dúvidas de que houve um grande avanço na área da assistência social, da mesma forma que não se pode ignorar os inúmeros problemas para a sua total concretização. Porém, acredita-se que as diretrizes desenhadas são sólidas e possíveis de reduzir a desigualdade social e outras situações que privam os cidadãos do gozo direitos humanos.

## Referências

CASTILHO, R. **Direitos Humanos**. 1. ed, São Paulo: Saraiva, 2011 (Coleção sinopses jurídicas; v.30).

COLIN, D.R.; PEREIRA, J.M.F. **Gestão integrada de serviços, benefícios e transferência de renda: alguns aspectos sobre a experiência brasileira**. In BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social, 1. ed, Brasília: 2013.

CORREIA, M.O.G. Curso de Direito da Seguridade Social. In: FELIPPO, F. **Os princípios e objetivos da Seguridade Social à luz da Constituição Federal**. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=2012](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2012)> Acesso em: 23 jul. 2014.

DAMASIO, E.B. **Assistência Social – Avanços e retrocessos**, Reflexões sobre os limites da Política Nacional de Assistência Social no Enfrentamento da Questão Social no Brasil, 2009, Tese (Graduação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.ess.ufrj.br/monografias/104133246.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

GABRIEL, E.M.; MACHADO, C.D.M.; OLIVEIRA, R.L. **Focalização de Políticas Públicas: O Programa Bolsa Família como política pública focalizada para superação da desigualdade e exclusão**. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/39M.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2014.

---

JACCOUD, L. **Proteção social no Brasil: debates e desafios**. In BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil, 1. ed., Brasília: 2009.

KERSTENETZY, C.L. Políticas Sociais: Focalização ou Universalização. **Revista de Economia Política**, v.26, n.4 (104), out/dez 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n4/06.pdf>>. Acesso em 16 out. 2014.

LONARDONI, E.; GIMENES J.G.; SANTOS, M.L. O processo de afirmação da assistência social como política social. **Serviço Social em Revista**, v.8, n.2, jan/jun 2006. Disponível em: <[http://www.uel.br/revistas/ssrevista/cv8n2\\_sonia.htm](http://www.uel.br/revistas/ssrevista/cv8n2_sonia.htm)>. Acesso em: 01 ag. 2014.

MDS. **PNAS – Política Nacional de Assistência Social**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/assistencia-social/usuario/pnas-politica-nacional-de-assistencia-social-institucional>>. Acesso em: 16 ago. 2014

MESTRINER, M.L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MORENO, A.H.V.S. **A Assistência social no SUAS: Sua trajetória entre a focalização e a universalidade**, Uma análise descritivo-documental, 2012, Tese (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MOTA, A.E. **Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social**, 2. ed., São Paulo: Cortez, 1995.

NETTO, J.P. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

PAULA, R.F.S. **Assistência Social: direito público reclamável**. In BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social, 1. ed., Brasília: 2013.

PÉREZ-LUÑO, A.E. **Los derechos fundamentales**. Madrid: Tecnos, 1984.

PIOVESAN, F. Direitos humanos e princípio da dignidade da pessoa humana. In:

LEITE, G.S. **Dos princípios constitucionais: considerações em torno das normas principiológicas da constituição**. São Paulo: Malheiros, 2003.

---

RUA, M.G.; ROMANINI R. **Para aprender políticas públicas**. 1. ed. Brasília: Igepp, 2013.

SARLET, I.W. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

\_\_\_\_\_. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SPOSATI, A.O. Desafios do sistema de proteção social. In: STUCHI, C.G.; PAULA, R.F.S.; OLIVEIRA, R.D. **Assistência Social e Filantropia: cenários contemporâneos**. 1. ed. São Paulo: Veras Editora, 2012.

\_\_\_\_\_. Modelo Brasileiro de Proteção Social Não Contributiva. In: **Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil**. Brasília, Unesco: 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001830/183075por.pdf>>. Acesso em : 16 ago. 14.

\_\_\_\_\_. **A menina Loas: um processo de construção da assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. **Revista Serviço Social e Sociedade**, ano XVIII, n.5., nov/fev 1997. São Paulo: Cortez Editora, 1997.

STUCHI, C.G. A concretização constitucional de assistência social e sua afirmação como direito e política pública. In: STUCHI, C.G.; PAULA, R.F.S.; OLIVEIRA, R.D. **Assistência Social e Filantropia: cenários contemporâneos**. 1. ed. São Paulo: Veras Editora, 2012.

VIANNA, M.L.T.W. **A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica?**, n.18, 2008. Disponível em <<http://www.ess.ufrj.br/ejornal/index.php/praiavermelha/article/viewFile/40/25>>. Acesso em 16 ago. 2014.

VICCARI, E.M. **Assistência Social como direito universal: entre a concepção teórica e a provisão**, 2008, Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica DO Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

YAZBEK, M.C. **Classes Subalternas e Assistência Social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007.



---

\_\_\_\_\_. A pobreza e as formas históricas de seu enfrentamento. **Revista de Políticas Públicas**. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA, v. 9, n.1, jan/jun 2005, São Luís.

\_\_\_\_\_. As ambiguidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS. **Revista Serviço Social & Sociedade**, ano XXV, n. 77, 11-29p, mar. 2004.

### **Legislações consultadas**

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 jul. 2014.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 dez. 1998. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)>. Acesso em: 29 jul. 2014.

BRASIL, **Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004**. Brasília, DF, Conselho Nacional de Assistência Social. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 out. 2004.



# UM RETRATO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: O LONGO CAMINHO PERCORRIDO ATÉ O ALCANCE DE SUA ADEQUAÇÃO E EFICIÊNCIA

*Carolina Scherer Bicca*

**Resumo:** a política pública de assistência social no Brasil levou quase vinte anos para ser efetivamente implantada, estando, atualmente, consolidada. Embora alguns ajustes sejam necessários, seja em relação aos seus beneficiários, seja em relação aos valores dos benefícios, o fato é que essa política tem se demonstrado eficiente tanto em relação à redução da miséria e da desigualdade de renda quanto à promoção do desenvolvimento econômico no país. Há que se destacar o êxito da proteção social em relação aos idosos, sendo sua cobertura ampla, mesmo com o estabelecimento na Lei Orgânica da Assistência Social do critério de renda de  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário mínimo para a concessão do Benefício de Prestação Continuada, tido por muitos, como um critério ineficiente. Assim, pode-se dizer que o Poder Executivo, em relação à assistência social, tem exercido sua competência típica de planejador e executor das políticas públicas de forma adequada e satisfatória, bem como o legislador, que tem adotado as medidas legislativas necessárias à concretização de tal política, o que vem demonstrar que o Estado, em relação a esta política, está cumprindo com seu papel de garantidor de direitos sociais previsto na Constituição Federal de 1988.

**Palavras-chave:** Política Pública De Assistência Social; Redução da Miséria e da Desigualdade de Renda; Promoção do Desenvolvimento Econômico; Adequação e Eficiência do Modelo Adotado; O Estado como Garantidor dos Direitos Sociais.

---

## **Introdução**

É patente, pelas características de nossa atual Constituição Federal, a adoção do modelo de Estado Social no Brasil. Com efeito, de acordo com SARLET (2008), a Constituição Federal de 1988, embora não o tenha reconhecido expressamente, adotou o modelo de Estado Social no Brasil, por terem sido inseridos no bojo da Carta inúmeros direitos sociais que não deixam dúvidas quanto a isso.

Como decorrência, o Estado assume a condição de garantidor de tais direitos, devendo atuar positivamente na sua concretização. Mas será que na prática o Estado vem cumprindo com este papel?

O presente artigo abordará os principais aspectos da política pública de assistência social, visando averiguar a sua adequação e eficiência, a partir da análise dos resultados alcançados, entre eles a redução da desigualdade de renda no país e o crescimento econômico.

Para tanto, iniciaremos fazendo uma digressão histórica acerca da proteção social no mundo, a fim de entendermos o foco da política de assistência social utilizado no Brasil.

Em seguida, trataremos, de forma específica, da assistência social brasileira, desde o seu início até os dias atuais, demonstrando os principais benefícios criados e os resultados alcançados com a sua implantação, a fim de demonstrarmos se tal política tem sido adequada e se o Estado está cumprindo, em relação a tal política, com o seu papel de garantidor dos direitos sociais.

### **1. A Proteção Social**

De acordo com FLEURY (2007, p. 76), em razão da necessidade de reconstrução da sociedade no pós-guerra, o conceito de seguridade social surgiu “como um conjunto de políticas públicas que asseguram a proteção social e o bem-estar das pessoas, que, por serem consideradas cidadãs, passam a ter direitos a esses benefícios”.

Esse novo papel das políticas sociais causou uma revolução ao ser inserido no Relatório de Beveridge, na Inglaterra, em 1942.

---

Para LAVINAS e CAVALCANTI (2007), esse documento causou um grande impacto na configuração dos sistemas de proteção social na Europa, passando a influenciar, posteriormente, a construção destes sistemas em outros continentes.

Tal documento incluiu uma proposta de Plano de Seguridade Social, baseada em uma visão sobre o sistema de proteção integrada e universal, focada no conceito de necessidade, sendo a libertação dessa necessidade o objetivo principal do esquema de proteção.

Além da criação de um Ministério da Seguridade Social, houve uma mudança conceitual em direção a uma concepção mais ampla do sistema de seguridade social. O conceito de seguro social, no sentido de que a contribuição deveria se manter não apenas pelo seu caráter compulsório, mas de acordo com a ideia de compartilhamento de riscos, prevaleceria sob o seguro voluntário.

Além disso, a assistência social e os serviços nacionais de saúde passaram a integrar o seguro social, passando a ser acessíveis a qualquer cidadão, independentemente de sua posição social e de sua capacidade contributiva, sendo a abordagem universal uma das características mais marcantes do sistema proposto, cujo enfoque era preventivo em relação à situação social dos indivíduos em contraposição a abordagem atuarial voltada apenas às consequências da perda de capacidade de auferir renda.

Outra novidade importante foi a de que o conceito de necessidade, com o qual as políticas de assistência se orientariam, deveria responder a fatores técnicos relativamente às condições mínimas de vida digna, sendo a introdução desses parâmetros uma das características de destaque na concepção do sistema.

Na prática, o Plano trouxe propostas de extensão, consolidação e reestruturação dos seguros existentes e a criação de novos benefícios, tendo o Relatório, apresentado, ainda, um orçamento da seguridade social, com receitas e despesas específicas para o sistema.

De acordo com FLEURY (2007), essa grande transformação surgiu para romper com as formas de proteção anteriores, tanto no campo da assistência como no seguro social, em que na primeira a proteção só ocorria para as pessoas pobres ou indigentes, tornando-as objeto de caridade, enquanto no segundo só se protegia os que trabalhavam, mas em nenhum dos dois casos se protegia o cidadão e a cidadã, sendo que esse novo

---

processo de seguridade deu origem à chamada “cidadania universal”, baseada em um modelo inclusivo, em que todos os que pertencem à comunidade política são titulares de direitos sociais.

Não há até hoje, todavia, um consenso acerca do modelo ideal de proteção social a ser adotado pelo Estado, de modo que as formas de redução da pobreza utilizadas pelos países variam em razão de diferentes fatores.

Conforme MKANDAWIRE (2005), em relação à formatação ideal de proteção social do Estado há aqueles que defendem a universalização, em que a população na sua totalidade é a titular dos benefícios sociais, como um direito básico, enquanto outros defendem a focalização (“*targeting*”) em que, a elegibilidade dos benefícios sociais envolve alguns tipos de testes para determinar os “verdadeiramente merecedores”.

De acordo com autor, enquanto nas décadas de 60 e 70 havia uma inclinação para as políticas universalistas, desde 1980 o balanço tem radicalmente se inclinado em favor da focalização tanto em países desenvolvidos quanto em países em desenvolvimento.

Para o mesmo, as ideologias desempenham um importante papel na escolha dos instrumentos utilizados para a solução dos problemas da pobreza, desigualdade e insegurança. Cada uma das preocupações das políticas sociais – necessidade, beneficiários e cidadania – são construções sociais que retiram seu significado da definição cultural e ideológica de “merecedores pobres”, “titulares de direitos” e “direitos dos cidadãos”, apesar de o discurso corrente ser o de que a escolha entre focalização e universalismo é assentada na linguagem da eficiente alocação de recursos devido à limitação orçamentária e as exigências da globalização. Ademais, as sociedades escolhem entre focalização e universalismo conjuntamente com outras políticas que são ideologicamente compatíveis com a escolha e que são consideradas constitutivas do regime político social e econômico desejado.

Em interessante estudo sobre os diferentes sistemas de proteção social como forma de reduzir a miséria, PAIVA (2008) apresenta as vantagens e desvantagens de um seguro social universal ou focalizado.

De acordo com o autor, a proteção social pode ser prestada de acordo com três modelos: o seguro social, restrito àqueles que contribuem com o seguro; a provisão universal, voltada a todos os cidadãos, sob certas condições; e a provisão focalizada, dirigida apenas aos mais pobres.

---

Conforme PAIVA (2008), o debate acerca do modelo ideal a ser adotado com vistas à redução da pobreza é reflexo de um embate entre diferentes visões sobre em que consiste a boa sociedade. De acordo com alguns acadêmicos, baseados em um “conceito negativo de liberdade”, a proteção social deve ser residual, focalizada apenas aos mais pobres, tendo-se a ideia de que benefícios não são direitos, por outro lado, há aqueles baseados no “conceito positivo de liberdade” que defendem a provisão universal, voltada a todos os cidadãos, considerando os benefícios como direitos.

A grande questão, porém, é a de quais efetivas são as políticas sociais baseadas nessas três concepções, sob o aspecto da redução da pobreza, ou seja, qual é a melhor maneira de se reduzir a pobreza?

De acordo com PAIVA (2008), em defesa do universalismo se argumenta que as desigualdades econômicas e sociais não devem ser fruto de decisões individuais; que medidas discriminatórias não são a melhor maneira de lidar com a pobreza; que a vantagem do universalismo é a alta taxa de cobertura da população e os baixos custos administrativos; que as políticas focalizadas acabam por excluir uma parcela de pessoas pobres; que as políticas universais negam a fórmula “serviços pobres para pessoas pobres”; e que o acesso universal conta com um apoio maior da classe média.

Favoravelmente à adoção do seguro social, argumenta-se que os cidadãos seriam incentivados a trabalhar e a não se arriscar na economia informal, uma vez que os benefícios só são concedidos àqueles que trabalham no setor formal; haveria uma conexão entre salários e benefícios, pois esses são, na maioria dos casos, baseados em impostos incidentes sobre a folha de pagamento; e se manteria um caráter fundamentalmente universal de proteção social, com o complemento de se estar incentivando o trabalho e uma fonte de financiamento sólida e adequada.

Por outro lado, há duas frentes em defesa da focalização, uma mais radical, baseada no argumento econômico de que a proteção social deve ser provida pelo mercado, devendo os serviços serem pagos, com redução ou remissão de preços aos pobres; e outra, mais branda, no sentido que, em uma situação de escassez de recursos e demandas ilimitadas, é justa e razoável a alocação de recursos àqueles que não estão em melhor situação, tentando-se chegar a todos os cidadãos igualmente.

Após apresentar os modelos de proteção social e os argumentos utilizados por seus defensores, o autor faz importantes considerações que auxiliam no balizamento do modelo mais adequado de acordo com a situação de cada país.

---

Segundo ele, as políticas universais ou de seguro social são, inúmeras vezes, mais generosas com grupos específicos da população, como, por exemplo, servidores públicos e militares, principalmente na América Latina.

Aduz, ainda, que as políticas focalizadas são mais resistentes a cortes orçamentários, além de priorizar os pobres e maximizar o impacto do orçamento voltado à proteção social.

Considera que, apesar de os países que melhor lidam com a pobreza e com a desigualdade terem adotado o universalismo, como, por exemplo, Estados Unidos, Reino Unido e Austrália, concordando com o núcleo do argumento universalista e opondo-se ao argumento “radical” a favor da focalização, há bons pontos no argumento “brando” favorável à focalização, ressaltando que as restrições orçamentárias devem ser consideradas e que as críticas voltadas aos benefícios focalizados são baseadas na experiência europeia, sendo que é preciso que a focalização seja vista como um esforço relativamente barato para incluir de forma ativa aqueles que estão de fora da proteção social.

Ressalta o autor, porém, que o modelo focalizado para aliviar a pobreza só é um modelo consistente a ser seguido por países em desenvolvimento desde que a provisão da saúde e da educação seja universal.

Conforme FLEURY (2007), a proteção social no Brasil seguiu um padrão desde sua instituição no início do século passado, que perdurou por cerca de 80 anos, tendo sido alterado apenas a partir da Constituição Federal de 1988.

MEDEIROS (2001) ressalta que as circunstâncias do surgimento do *Welfare State* brasileiro foram diferenciadas em relação ao seu surgimento na Europa e nos países da América do Norte, em função da economia e história do Brasil.

Segundo MEDEIROS (2001, p. 6), o *Welfare State* consiste em uma “mobilização em larga escala do aparelho de Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população.”

Para ele, a partir de 1930 que se tornou nítida a constituição desse modelo de Estado no Brasil, tendo sido, porém, marcado por políticas sociais profundamente conservadoras e por um limitado caráter redistributivo, devido à combinação de autoritarismo com a forte segmentação do mercado de



---

trabalho, tendo se voltado, principalmente, para sufocar os movimentos de trabalhadores voltados à reivindicação de programas sociais direcionados a toda a população.

Somente com o governo militar de 1964 é que o *Welfare State* deixou de ter um caráter populista, quando assumiu uma linha de caráter compensatório, visando atenuar os impactos do desenvolvimento baseado na concentração de riqueza, e uma linha de caráter produtivista, voltada para a contribuição das condições necessárias para o crescimento econômico, sendo, porém, marcado pela centralização política e financeira no governo federal, bem como pela intensa fragmentação institucional e pelo caráter regressivo nos gastos sociais.

No período de 1985 a 1988, algumas mudanças foram implantadas, com base na chamada “estratégia reformista”, caracterizada pela crítica à centralização institucional e financeira, período em que se preocupou com o resgate da “dívida social”, culminando com a Constituição Federal de 1988, que representou importantes avanços sociais, corrigindo distorções e ampliando direitos, principalmente na área trabalhista e na seguridade social.

De acordo com FLEURY (2007, p. 77):

Em boa medida, a construção de uma ordem institucional democrática supunha um reordenamento das políticas sociais que respondesse às demandas da sociedade por maior inclusão social e equidade. Projetada para o sistema de políticas sociais como um todo, tal demanda por inclusão e redução das desigualdades adquiriu conotações de afirmação dos direitos sociais como parte da cidadania, já que o sistema anterior de proteção social combinava inclusão estratificada de poucas pessoas e exclusão da maioria da população.

RAMOS (2010, p. 268-269) afirma que:

Diversas passagens da Carta de 1988 não deixam dúvidas de que o sistema político democrático estruturado pela Constituição não é o de padrão liberal clássico e sim o do welfare state: os objetivos fundamentais da República brasileira, assinalados no artigo 3º; o generoso elenco de direitos sociais, boa parte deles consubstanciando créditos a prestações estatais; a ampla gama de atividades econômicas de responsabilidade estatal, na forma de serviços públicos; e os poderosos e variados instrumentos de intervenção no domínio econômico.

---

Com a Constituição Federal de 1988, garantiu-se um conjunto de direitos sociais, tendo sido consagrado “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e à assistência social”, conforme artigo 194.

Outra inovação foi a implantação de uma renda de sobrevivência, concedida pelo Estado sob a forma de um benefício de prestação continuada, no valor de um salário mínimo, destinada aos idosos e aos deficientes físicos incapazes de proverem seu sustento, independentemente de terem efetuado qualquer contribuição.

De acordo com LAVINAS e CAVALCANTI (2007, p. 248), nosso sistema de proteção social inovou-se institucionalmente ao “introduzir uma dimensão mais universalista, de influência Beveridgeana”, e ao “garantir isonomia, igualando o valor do piso dos benefícios previdenciários e assistencial”.

Entretanto, conforme MEDEIROS (2001), entre 1987 e 1992, a “contra-reforma” conservadora paralisou a “estratégia-reformista”, com o desmonte orçamentário e burocrático no campo social, sendo que entre 1990 e 1992 ocorreu um processo de desaparecimento e fragmentação burocrática devido a ataques à presença do Estado na vida social, tendo o governo federal se eximido de responsabilidade em relação a uma série de programas que vinham sendo geridos centralizadamente há décadas.

Ocorre que, conforme observa FLEURY (2007), a implantação da seguridade social aconteceu em um contexto desfavorável, pois surgiu na época em que predominava no Brasil o pensamento liberal, o que acarretou uma série de obstáculos à concretização dos preceitos constitucionais.

Em relação à assistência social, somente em 1993, com a edição da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social) é que a sua organização e funcionamento foi regulamentada, tendo sido efetuada, também, a regulamentação do Benefício de Prestação Continuada – BPC, previsto no inciso V do artigo 203 da Constituição Federal de 1988.

Segundo MEDEIROS (2001), é a partir de 1993 que surgem inovações positivas nas políticas sociais brasileiras, com a introdução de critérios de delimitação territorial do público alvo e critérios de renda, o que veio a permitir uma melhora na focalização dos beneficiários. Tal período é caracterizado pela visão da assistência social como um direito social e pela universalização e gratuidade dos serviços estatais.

---

Em 2004, iniciou-se um fortalecimento institucional na área da assistência social, tendo sido unificados no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome os programas propostos na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, responsável pelo Benefício de Prestação Continuada – BPC, com os programas de transferência de renda, sendo que, a partir de então, continua-se um processo de articulação com os municípios e com a sociedade, visando à inserção concreta da assistência como um direito à cidadania, conforme frisa FLEURY (2007).

Sobre o novo modelo de políticas públicas sociais, SANTOS (2007) assevera que o seu enfoque restou modificado, de modo que em relação ao critério alocativo, deixou-se de lado o modelo de universalização hierarquizada, passando-se a priorizar o modelo de focalização compensatória. O alvo passa a ser os pobres, ao contrário do modelo anterior que privilegiava a classe média e os segmentos mais organizados, destacando-se, ainda, a mudança em relação à institucionalidade, sendo que, enquanto no modelo anterior a definição e o controle das políticas sociais era de responsabilidade exclusiva do Estado, atualmente vigora a pluralidade, havendo a interação do Estado com a sociedade, em especial com o setor privado, organizações filantrópicas e organizações não-governamentais.

## **2. A Assistência Social no Brasil**

Durante muito tempo, de acordo com CARDOSO (2008), os problemas sociais, como exclusão social, abandono de crianças, adolescentes e idosos, evasão escolar, violência, etc., foram tratados por instituições beneficentes, pois tal atividade era considerada de benemerência, sendo apenas subsidiada pelo Estado.

O poder constituinte de 1988, atento à miséria e à desigualdade existente em nosso país, materializou juridicamente a assistência como um direito social, inserindo-a no âmbito da Seguridade Social, juntamente com a saúde e a previdência, ampliando, assim, a proteção social no país.

Ao mesmo tempo, conforme a autora supracitada, com a transformação da assistência social em política pública, o Estado tornou-se o principal responsável por essa política, a ser coordenada pela esfera federal e executada pelos Estados e Municípios, apesar de as entidades privadas, representadas pelas entidades beneficentes, continuarem exercendo uma grande contribuição nessa questão.

---

A partir da materialização da assistência como um direito social e de seu reconhecimento como uma política pública, bem como da definição de seus objetivos pelo próprio constituinte, houve a expansão da responsabilidade pública no enfrentamento de problemas até então deixados sob responsabilidade da iniciativa privada, sendo que o Estado se viu obrigado a adotar providências a fim de implementar referida política pública.

Dentre as medidas adotadas no âmbito da política pública da assistência social, destaca-se a edição da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993), que, além de ter estabelecido as linhas mestras da assistência social, a partir da definição de sua organização e gestão, aclarou, ainda mais, as finalidades de tal política, estabeleceu os seus princípios e suas diretrizes, bem como definiu os critérios para o acesso ao Benefício de Prestação Continuada, em atendimento ao inciso V do art. 203 da Constituição Federal de 1988.

Assim, em conformidade com o mandamento constitucional supracitado, nos artigos 20 e 21 da Lei n. 8.742, de 1993, foram definidos alguns critérios para a concessão e manutenção do BPC, entre eles: um critério de renda, que deve ser de até  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário mínimo; a impossibilidade de acumulação com qualquer outro benefício no âmbito da seguridade social ou de outro regime; a sujeição a exame médico pericial e laudo realizado pelos serviços de perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; a revisão do benefício a cada 2 (dois) anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem, entre outros.

Da mesma forma, a supracitada Lei tratou da definição de deficiente físico, para efeito de concessão do benefício ao definir que “a pessoa portadora de deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho”, tendo o legislador optado pela utilização de um conceito jurídico indeterminado, o que, inicialmente, acarretou uma controvérsia acerca da definição a ser considerada.

Com efeito, o INSS adotava a interpretação de que incapaz para a vida independente era aquele impossibilitado de praticar os atos da vida cotidiana, como banhar-se, higienizar-se, alimentar-se, etc., deixando uma gama considerável de pessoas de fora da proteção assistencial.

O Poder Judiciário, ao contrário, entendia que a interpretação correta é a de que incapacidade para a vida independente consiste na incapacidade econômica do postulante de prover a própria manutenção por outros meios que não o trabalho.

---

Em razão do referido entendimento consolidado pelo Poder Judiciário, com a existência de jurisprudência iterativa dos Tribunais, foi editada a Súmula nº 30 da Advocacia-Geral da União, de 9 de junho de 2008, com a seguinte ementa:

A incapacidade para prover a própria subsistência por meio do trabalho é suficiente para a caracterização da incapacidade para a vida independente, conforme estabelecido no art. 203, V, da Constituição Federal, e art. 20, II, da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Assim, pôs-se fim a controvérsia existente entre o INSS e o Poder Judiciário, uma vez que referida Súmula possui caráter vinculante para aquele, conforme art. 43 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União.

Posteriormente, referida Súmula restou revogada através do Ato de 31.1.2011 (AGU), DOU I 3.2.2011, tendo em vista a recepção pelo ordenamento jurídico pátrio da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, consubstanciada no Decreto Legislativo nº 186, de 09 de julho de 2008, Convenção esta que definiu em que consistem pessoas com deficiência.

De acordo com a supracitada Convenção:

Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.

Assim, restou ampliado o conceito de deficiente, de modo que, para efeito de concessão do BPC não se deve adotar como critério nem aquele estado gravíssimo de dependência que o INSS utilizava, nem a incapacidade de obter o sustento pelo seu próprio trabalho, mas sim qualquer impedimento de longa duração, seja de ordem física ou mental, que impeça o indivíduo de integrar, em igualdade de condições com os demais, a sociedade.

Após a Lei nº 8.742, de 1993, o Estatuto do Idoso, criado pela Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, além de reduzir a idade do idoso para 65 (sessenta e cinco) anos, concedeu a eles um tratamento diferenciado, ao permitir, no parágrafo único do seu artigo 34 que: “O benefício já concedido

---

a qualquer membro da família nos termos do caput não será computado para os fins do cálculo da renda familiar per capita a que se refere a Loas.”

A título de ilustração e para retratar a abrangência e o enorme esforço administrativo requerido do Poder Executivo para a concessão de tal benefício, bem como para demonstrar o grande aporte de recursos necessários para a sua manutenção, cabe referir que “ao longo de 2010, foram feitas transferências da ordem de R\$ 10,5 bilhões a 1,77 milhão de pessoas com deficiência e de R\$ 9,8 bilhões a 1,62 milhão de pessoas idosas”, totalizando, portanto, mais de 20 bilhões em gastos com todos os beneficiários, conforme Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo – Exercício 2010 do Tribunal de Contas da União.

Outra das ações de destaque adotadas pelo Estado no âmbito da política pública de assistência social foi a criação e implantação do Programa Bolsa Família - PBF.

Em 2003, o governo brasileiro estabeleceu como objetivo prioritário o enfrentamento da fome e da miséria, sendo que, dentre as medidas adotadas, a criação do Bolsa Família se destacou.

Referida ajuda encontra seu fundamento de validade na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que, por sua vez, foi regulamentada pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

Há que se observar que o Bolsa Família resultou da unificação de outros benefícios anteriormente existentes, entre eles o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Programa Auxílio-Gás, tendo os mesmos sido extintos, com vistas à diminuição dos custos operacionais e a evitar a sobreposição de pagamento de benefícios.

Trata-se de uma renda paga a famílias pobres, independentemente de terem filhos na sua composição e de seus membros estarem exercendo alguma atividade remuneratória.

Quanto aos seus objetivos, enquanto o seguro social e o BPC visam evitar as situações de ausência de renda nos casos de impossibilidade do trabalho, o PBF visa fazer frente às situações em que a pobreza já está instalada, mas atende predominantemente a segmentos ativos.

Outro diferencial do PBF são as condicionalidades a que os beneficiários estão sujeitos relativamente às áreas da saúde, educação e assistência social, sob pena de indeferimento ou cancelamento do benefício.

---

Referidas condicionalidades, além de contribuírem na ampliação do reconhecimento de cidadania dos beneficiários, ao inseri-los em políticas educacionais e de saúde, geram, na sociedade, uma maior aceitação em relação ao pagamento do benefício.

Conforme observam MEDEIROS, BRITTO e SOARES (2007, p. 18):

As condicionalidades em parte atendem às demandas daqueles que julgam que ninguém pode receber uma transferência do Estado—especialmente os pobres—sem prestar uma contrapartida direta. As condicionalidades seriam algo equivalente ao ‘suor do trabalho’; sem essa simbologia o Programa correria o risco de perder o apoio na sociedade.

O público alvo do PBF são famílias extremamente pobres, independentemente da composição familiar, de exercer ou não uma atividade remunerada, de habitar área urbana ou rural, dado o reconhecimento da relevância e da legitimidade de garantir aporte de renda a todos aqueles que estejam abaixo de um patamar de renda considerado mínimo, sendo que a composição familiar influenciará apenas no valor do benefício.

Cabe referir, ainda, que o Bolsa Família tem caráter temporário, devendo perdurar somente enquanto a família não alcançar o patamar de renda mínima, não gerando direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias para recebimento do mesmo ser revista a cada dois anos.

A fim de retratar a sua dimensão, foi demonstrado no Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo – Exercício 2009 do Tribunal de Contas da União que:

Em dezembro de 2010, a partir de uma execução orçamentária da ordem de R\$ 14 bilhões, a cobertura do programa atingiu 98,33% das famílias pobres no país, cerca de 12,78 milhões de famílias, chegando próximo à meta de atingir 100%. Estas famílias tiveram um benefício médio de R\$ 96,97 em dezembro de 2010.

Referido benefício praticamente universalizou a prestação assistencial, ao permitir que pessoas pobres, mesmo em condições de trabalhar e exercendo alguma atividade, possam usufruir de tal ajuda, pois a ideia é a de que todos devem ter uma renda mínima que lhes garanta uma vida digna e que, a partir desse impulso, possam progredir.

---

Assim, conforme destaca CARDOSO (2008), dezessete anos foram precisos para que a política de assistência social no país alcançasse as condições políticas e institucionais necessárias para a sua implementação e execução como um direito de cidadania.

Cabe ressaltar, todavia, a existência de grandes debates em torno da existência de benefícios de renda de caráter não contributivo, bem como em relação às categorias de beneficiários alcançados, sem falar em questões relativas a valores dos benefícios e aos critérios de concessão dos mesmos.

De acordo com JACCOUD, HADJAB e CHAIBUB (2010), contrariamente à concessão do BPC, por exemplo, argumenta-se que um benefício, concedido sem a necessidade de contribuição, gera um desestímulo à contribuição previdenciária, principalmente por parte de trabalhadores jovens e sem uma boa qualificação, que recebem salários próximos ao salário mínimo. Defende-se, também, que, “dada a pressão sob os gastos públicos, nenhum benefício não contributivo deveria ter o valor de um SM”, de modo que este público deveria ser atendido pelo Bolsa Família.

Há, inclusive, propostas no sentido de que o BPC seja alterado, com a sua desvinculação ao salário mínimo, conferindo-lhe um valor menor, apenas para garantir a subsistência, ou, simplesmente, suprimindo-o, a fim de que os recursos disponibilizados permitissem a elevação do valor médio do Bolsa Família, conforme LAVINAS e CAVALCANTI (2007).

Referidas críticas e propostas, todavia, não levam em conta as diferenças entre os beneficiários do BPC e do Bolsa Família, o que justifica a disparidade de valores entre ambos, tendo eles um caráter de complementaridade, sendo inviável a substituição de um pelo outro.

Como visto, o BPC é voltado aos idosos e aos deficientes, cuja vulnerabilidade é ainda mais acentuada pela pobreza, sendo que tais beneficiários não possuem condições de trabalhar, motivo pelo qual foi conferido a eles um benefício no valor de um salário mínimo, mas, em contrapartida, o requisito de renda a que estão sujeitos é mais rígido, não podendo ultrapassar  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário mínimo, não havendo restrição orçamentária como limitador, de modo que, todos aqueles que atendam aos requisitos legais terão direito ao benefício.

Já o Bolsa Família é dirigido a qualquer pessoa que aufera uma renda de até  $\frac{1}{2}$  (meio) salário-mínimo, independentemente de ter família ou de estar inserido no mercado de trabalho, abrangendo todos aqueles que não



---

tenham acesso a uma renda considerada mínima, motivo pelo qual seu valor é bem mais reduzido, pois o número de beneficiários está condicionado à disponibilização orçamentária, nos termos do parágrafo único do artigo 6 da Lei nº 10.836, de 2004.

Portanto, essas diferenças devem ser consideradas quando se defende a extinção de certos benefícios, uma vez que fatalmente uma categoria de pessoas ficará de fora da proteção social, como seria o caso, por exemplo, dos idosos e deficientes, caso se extinguisse o BPC.

Ademais, há que se levar em conta que o BPC foi criado pelo próprio poder constituinte, tendo o mesmo, inclusive, estipulado o salário mínimo como seu valor, de modo que necessária seria a alteração da Constituição Federal para alterá-lo, podendo, ainda, eventual extinção do benefício ser objeto de impugnação judicial em nome do “princípio da proibição do retrocesso social”.

De acordo BARROSO (2001, p. 158):

por este princípio, que não é expreso, mas decorre do sistema jurídico-constitucional, entende-se que se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser absolutamente suprimido.

A extinção do BPC e sua substituição pelo Bolsa Família, ainda que esse tivesse seu valor majorado, geraria um retrocesso social pois, ao não se levar em conta as diferenças entre os beneficiários, ou seja, ao não se considerar a situação peculiar de fragilidade dos idosos e deficientes, condição esta que agregada à pobreza, os torna mais vulneráveis que indivíduos não acometidos dessas fragilidades, acabaria por alijá-los da proteção social, sendo um retrocesso, ainda, no sentido de que esses beneficiários já incorporaram em seu patrimônio jurídico a garantia de um benefício mensal no valor de um salário mínimo.

Argumenta-se, ainda, conforme JACCOUD, HADJAB e CHAIBUB (2010), que o BPC não substitui a política previdenciária, sendo que esta, diversamente, oferece cobertura a um conjunto amplo de riscos sociais, muitos deles operando durante a vida economicamente ativa dos trabalhadores.

Ademais, defende-se que as altas taxas de desfiliação previdenciária não são decorrência do BPC, mas sim das transformações do mundo de trabalho – em especial, a sua precarização e o desemprego.

---

Em relação ao Bolsa Família, critica-se o seu viés assistencialista, não sendo tal benefício caracterizado como um direito social, o que se evidencia na própria Lei que o instituiu, não havendo garantias de acesso a todos os necessitados, que serão, inclusive, contemplados de acordo com a disponibilidade orçamentária.

De acordo com LAVINAS (2008) o Bolsa Família não se identifica a um direito, por não ter uma proteção institucionalmente garantida, não havendo na lei referência a garantia de acesso ao benefício ou a caracterização dele como direito.

Para ZIMMERMANN (2006) a maior debilidade do Programa está em não se basear nos princípios voltados à construção dos direitos humanos, pois não possibilita o atendimento incondicional a todos, o que constitui um grande entrave à construção da democracia.

Apesar da referida crítica, no sentido de que todos aqueles que se encontram na mesma situação de miséria deveriam ser contemplados com tal benefício, devendo ele ser considerado um direito, em especial em razão do direito à alimentação conferido a todos, devemos reconhecer que o Bolsa Família constitui uma importante ajuda na redução da miséria e da desigualdade material existentes no Brasil.

Com efeito, mesmo que o PBF não seja enquadrado como um direito, sendo um benefício que integra a política assistencialista do Estado, caracterizando-se apenas como uma ajuda assistencialista por parte do governo, os resultados positivos proporcionados à sociedade brasileira desde à criação do Bolsa Família são relevantes.

Por outro lado, de acordo com JACCOUD, HADJAB e CHAIBUB (2010) argumenta-se favoravelmente à concessão do BPC às populações pobres, pois isso alinha o Brasil a outros países de maior nível de bem-estar, garantindo-se um patamar de proteção social aos segmentos vulneráveis. Mais ainda, há aqueles que defendem a ampliação do critério de renda de  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário mínimo para efeito de concessão do BPC, com a finalidade de aumentar o número de beneficiários, propondo que as exigências de renda do BCP sejam equiparadas às das demais políticas, ou seja,  $\frac{1}{2}$  (meio) salário mínimo.

No âmbito do Poder Legislativo referido critério de renda está sendo rediscutido, estando tramitando na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 924/07 que aumenta para um salário mínimo per capita a renda familiar exigida

---

para a concessão do BPC. Referido projeto está apensado ao PL 3967/97 e a outras 55 proposições sobre o mesmo tema, que devem ser analisadas pelas comissões de Seguridade Social e Família; de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania, em caráter conclusivo. A longa tramitação das proposições supracitadas, sem uma análise conclusiva, demonstra, entretanto, o quão complexa e debatida é a presente questão.

Entendemos, todavia, que, apesar da ampliação do número de beneficiários ser salutar no sentido de redução da miséria e da desigualdade de renda, não podemos perder de vista que os beneficiários do BPC são amplamente cobertos, mesmo com a restrição do critério de renda de  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário mínimo.

Com efeito, conforme dados colhidos por pesquisas oficiais, a cobertura dos idosos no Brasil, por exemplo, é amplíssima, sendo uma das maiores dentre os países da América Latina, quase não se encontrando idosos mendigando nas ruas, sendo que, em contrapartida, as crianças e adolescentes continuam desassistidas, não havendo uma proteção social adequada direcionada às mesmas, sendo que a ampliação do número de beneficiários do BPC acarretaria na redução de políticas sociais voltadas a outras carências e a outros tipos de beneficiários, dada a limitação de recursos orçamentários existente, fator esse que não pode ser ignorado.

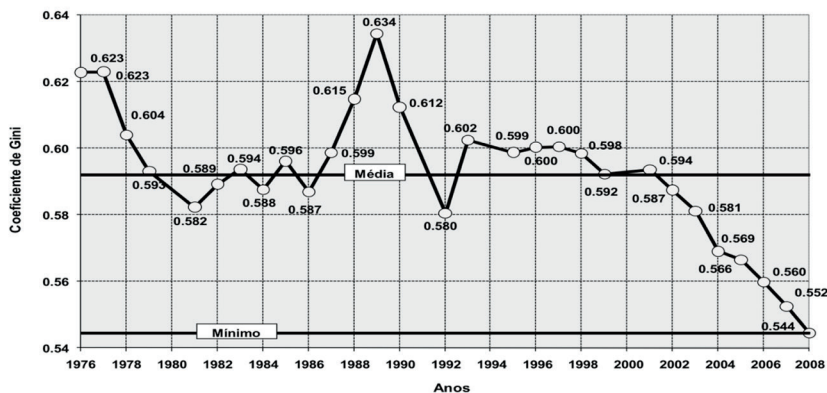
A par de toda a discussão em torno da forma adequada de prestação assistencial a ser empreendida no Brasil, não havendo dúvidas de que ajustes sempre serão necessários em um ou em outro aspecto da política pública de assistência social, pois toda política pública está sempre em processo de construção e desenvolvimento, adaptando-se às contingências e aos resultados até então obtidos, necessário que se faça uma análise dos fatos, da realidade, dos impactos causados na sociedade em razão dos rumos percorridos pela política pública, a fim de redimensioná-la.

A partir disso, se percebe que o investimento em pesquisa é essencial para a boa condução de qualquer política. É de se destacar que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS encomendou e realizou mais de 92 (noventa e duas) pesquisas, entre 2005 e 2010, sendo 20 (vinte) delas sobre o Bolsa Família, de acordo com PAES (2010), permitindo a avaliação e o monitoramento seguro desse Programa, permitindo-se, assim, a eventual adequação das medidas adotadas.

A efetiva implantação da política pública de assistência social, com a adoção das políticas públicas acima mencionadas, contribuiu para a redução da desigualdade de renda no país.

O gráfico seguinte demonstra a evolução da desigualdade de renda no país até o ano de 2008.

**Evolução da desigualdade na renda domiciliar per capita segundo o coeficiente de Gini**



Fonte: Ipea – Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1976 a 2008

Interessante estudo estimou quanto desta mudança na desigualdade de renda pode ser atribuída ao Programa Bolsa Família (PBF) e ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), tendo concluído que, no exercício analisado (2004 a 2006), tais benefícios, principalmente aquele concedido pelo PBF, são os principais promotores de uma renda mais igual no país.

De acordo SÁTYRO e SOARES (2009, p. 6), “Nos Estados do Norte e do Nordeste as transferências de renda, principalmente o PBF, são, sem dúvida, a principal causa da redução da desigualdade”, sendo que “No Nordeste, o PBF e o BPC foram responsáveis por 88% da queda da desigualdade.”

A atuação do Estado em relação à política pública de assistência social tem se demonstrado muito ativa nos últimos anos, tendo alcançado resultados positivos no que se refere à redução da pobreza no país, o que demonstra, da mesma forma, a sua eficiência.

Referidos resultados se devem não apenas à ação efetiva do Estado nessa área, mas também ao aumento do orçamento destinado à assistência social.

---

LAVINAS e CAVALCANTI (2007), a esse respeito, afirmam que:

Esses programas de transferência de renda integram o orçamento da função “assistência”, que conheceu no período pós-2000 um crescimento bastante expressivo – 167,5%, contra 25% do gasto anual com previdência e 8,1% com saúde (...).

Com isso, os programas focalizados de combate à pobreza dobraram, em seis anos, sua participação no PIB (de 0,45% para 0,96%) e no orçamento da Seguridade Social (de 4,58% para 9,39%), conforme Tabela 3. O Brasil detém hoje os maiores percentuais de PIB com gasto assistencial na América Latina, segundo estudo feito pela CEPAL.

Relevante destacar, ainda, a informação prestada pelos autores supracitados em relação ao percentual a que chegaram os idosos considerados pobres, após a concretização de tais políticas, entre elas a implantação do BPC. Segundo eles, as “pessoas com mais de 65 anos somam apenas 1% dos pobres”, o que demonstra a eficiência da proteção social vigente em relação ao combate da pobreza entre os idosos.

FLEURY (2007), da mesma forma destaca que:

No Brasil, temos, hoje, 32,1 milhões de pessoas que trabalham sem proteção da previdência social, sendo 28,8 milhões na faixa etária de 16 a 59 anos, ou seja, na fase produtiva. Isso indica que a exclusão previdenciária está associada à inserção do(a) trabalhador(ra) no mercado informal de trabalho. Já quando se considera a população com mais de 60 anos, 82% das pessoas estão protegidas. Isso nos coloca em uma posição excepcional com relação à cobertura de pessoas idosas, já que a média regional é de 30% a 40% da cobertura, sendo que na Argentina e no Chile fica em torno de 60%. Essa pode ser uma das razões pela qual o Brasil é, hoje, um país com menos pessoas idosas mendigando nas ruas. Ao contrário, tornaram-se provedores (as) de suas famílias e são mais respeitados na sociedade.

---

Salutar, ainda, a constatação de JACCOUD (2009, p. 20) acerca do papel dos programas de garantia de renda na redução da pobreza, *in verbis*:

O duplo papel dos sistemas públicos de garantia de renda – disponibilização de uma renda mínima aos cidadãos e enfrentamento das situações de ausência de renda por perda da capacidade de trabalho – assume, assim, diante da precariedade do mercado de trabalho no Brasil, um papel ainda mais estratégico do que em países mais desenvolvidos. É o que tem revelado os estudos que buscam avaliar o impacto das transferências de renda previdenciárias e assistenciais no quadro de pobreza e indigência no país. As estimativas apontam que, na ausência de tais transferências, o patamar de indigência no país dobraria, assim como cresceria de forma expressiva os percentuais de pobreza. Sem os benefícios operados pela seguridade social, a pobreza ultrapassaria a metade da população em algumas regiões e a indigência dobraria em todas elas.

Ademais, conforme estudo do IPEA (2011) sobre o impacto do gasto social na economia:

O gasto do governo com o pagamento de benefícios e prestação de bens e serviços se converteu velozmente em consumo de alimentos, serviços e produtos industriais básicos que dinamizaram a produção, estimularam o emprego, multiplicaram a renda e reduziram a pobreza e a miséria extrema. Os benefícios sociais do sistema tiveram um papel estratégico como alavancadores da economia nacional, particularmente no momento da crise financeira internacional de 2008, quando o valor e o número de benefícios cresceram.

Assim, além da redução da miséria e da desigualdade de renda, os efeitos foram positivos, também, em relação ao crescimento econômico no país.

## **Conclusões**

Podemos afirmar que, embora a Seguridade Social e, especialmente, a política pública da assistência social, tenham levado quase vinte anos para serem efetivamente implantadas no Brasil, atualmente, referida política está consolidada e tem alcançado bons resultados no tocante à redução da miséria no país e à promoção do crescimento econômico.

---

A assistência social é uma ferramenta importante no amparo aos necessitados, devendo ser um primeiro passo a alavancar o indivíduo para uma vida independente, permitindo seja ele alcançado por outras políticas públicas, culminando com a sua inserção no mercado de trabalho, subsistindo os benefícios de renda apenas àqueles cujas condições extremamente vulneráveis não lhes permitam trabalhar.

Se em outras áreas o Estado vem atuando eventualmente aquém do esperado, não arcando com o compromisso constitucional de efetivar certos direitos sociais indispensáveis à condição de cidadania, em relação à assistência social sua atuação tem sido intensa e os resultados alcançados são considerados satisfatórios.

Embora alguns ajustes sejam necessários, seja em relação aos seus beneficiários, seja em relação aos valores dos benefícios, o fato é que a política pública de assistência social tem se demonstrado eficiente tanto em relação à redução da miséria e da desigualdade de renda quanto à promoção do desenvolvimento econômico no país.

Há que se destacar o êxito da proteção social em relação aos idosos, sendo sua cobertura ampla, mesmo com o estabelecimento na Lei Orgânica da Assistência Social do critério de renda de  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário mínimo, tido por muitos, como um critério ineficiente.

Assim, pode-se dizer que o Poder Executivo, em relação à assistência social, tem exercido sua competência típica de planejador e executor das políticas públicas de forma adequada e satisfatória, bem como o legislador, que tem adotado as medidas legislativas necessárias à concretização de tal política, estando o Estado, portanto, cumprindo com seu papel de garantidor dos direitos sociais atribuído pela Constituição Federal de 1988 no que tange à referida política.

## Referências

BARROSO, Luis Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas normas**. 5 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo – Exercício 2010**. Disponível em: [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_governo/contas\\_10/CG%202010%20Relatório.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_10/CG%202010%20Relatório.pdf) Acesso em: 22/08/2011.

---

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo** – Exercício 2009. Disponível em: [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_governo/contas\\_10/CG%202010%20Relatório.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_10/CG%202010%20Relatório.pdf) Acesso em: 22/08/2011.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Comunicados do Ipea n. 75. **Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda**. 2011. p. 3. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110203\\_comunicadoipea75.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110203_comunicadoipea75.pdf) Acesso em: 5/02/2011.

CARDOSO, Luzia Magalhães et. al. **Proteção Social no Brasil: O Impasse entre Garantia de Direitos e a Visão de Benefícios**. p. 3-4. Disponível em: <http://www.unisuam.edu.br/augustus/pdf/ed24/revaugustused2408.pdf>. Acesso em: 10/01/2011.

FLEURY, Sonia. Por uma sociedade sem excluídos (as). **Observatório da Cidadania**, (s.l.), p. 76-80, 2007.

JACCOUD, Luciana. Pobres, Pobreza e Cidadania: Os desafios recentes da Proteção Social. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília, Série Seguridade Social. Texto para Discussão 1372. p. 1-26, 2009, p. 20. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1372.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1372.pdf) Acesso em: 12/01/2011.

JACCOUD, Luciana; HADJAB, Patricia Dario El-Moor; CHAIBUB, Juliana Rochet. Assistência Social e Segurança Alimentar: Entre Novas Trajetórias, Velhas Agendas e Recentes Desafios (1998-2008) In: **Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. n. 17, Volume 1, p. 175-250, 2010.

LAVINAS, Lena; CAVALCANTI, André. O Legado da Constituição de 1988: É Possível Incluir sem Universalizar? **CESIT Carta Social e do Trabalho**, Unicamp, n. 7, p. 248-291, set/dez 2007.

LAVINAS, Lena. Inclusão e progressividade: os desafios da Seguridade Social brasileira. In: **20 anos de Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social**. Brasília: ANFIP, 2008. p. 89-96.

MKANDAWIRE, Thandika. Targeting and Universalism in Poverty Reduction. **Social Policy and Development Programme**, Geneva, n. 23, p. 1-20, 2005.



---

MEDEIROS, Marcelo. A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990. Texto para Discussão n. 852. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília, p. 1-21, 2001, p. 8. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_2001/td\\_0852.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td_0852.pdf). Acesso em: 20/10/2011.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana e SOARES, Fabio V. Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: Contribuições para o Debate. Texto para Discussão nº 1283. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília, p. 1-30, 2007, p. 18. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1283.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1283.pdf). Acesso em: 20/10/2011.

PAES, Rômulo. **A hora e a vez da avaliação das políticas públicas, 2010**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?view=article&catid=159%3Aclipping&id=6650> Acesso em: 22/12/2010.

PAIVA, Luis Henrique. Seguro Social, focalização ou provisão universal? Vantagens e Desvantagens de Diferentes Sistemas de proteção social como meio para a redução da pobreza. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental – RESPUBLICA**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 15-26, jul/dez 2008.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo Judicial – Parâmetros Dogmáticos**. São Paulo: Saraiva: 2010, p. 268-269.

SANTOS, José Martins dos. **Desenvolvimento Social e Política Pública: Uma Análise de Eficiência, Eficácia e Efetividade do Bolsa Família no Corede Norte do Rio Grande do Sul**. Dissertação de mestrado: pós-graduação em economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2007, p. 31. Disponível em: <HTTP://bdtd.ibicit.br/>. Acesso em: 20/01/2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 9 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2008.

SÁTYRO, Natália; SOARES, Sergei. Análise do Impacto do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada na Redução da Desigualdade nos Estados Brasileiros – 2004 a 2006. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília, Texto para Discussão nº 1434, p. 6, 2009. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1435.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1435.pdf) Acessado em: 22/08/2011.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: O caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. **Revista Internacional de Direitos Humanos**. s.l. n 4, Ano 3, Edição em Português, 2006, p. 145-159.



# ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA GARANTIA AOS DIREITOS SOCIASSISTENCIAIS

*Carine Buss*

**Resumo:** o presente artigo visou o estudo da Assistência Social como um direito universal e o seu relevante papel para a efetivação dos direitos humanos. O início se estabelece com a abordagem dos aspectos históricos da assistência social no Brasil, destacou-se a visão da Assistência Social desde o Brasil colonial, através de seu vínculo com a igreja, até seu reconhecimento pelo Estado e sua inclusão na Constituição Federal, iniciou-se pela constituição de 1934, e trouxe sua trajetória pelas constituições até chegar a atual constituição de 1988. Em sequencia se caracteriza pela Assistência Social na atualidade, a mudança de paradigma, do caráter assistencialista passou a ser instrumento de transformação social, direito de todos os cidadãos e que deve ser garantido pelo Estado. Foram destacados, ainda, os direitos sociais e fundamentais e a forma como está estabelecida a Assistência Social para que vise garantir esses direitos à população que deles necessite.

**Palavras-chave:** Assistência Social; Direitos Fundamentais; Direitos Sociais.

## Introdução

A Assistência Social teve seu início marcado pela boa vontade do homem em ajudar ao próximo, sem esperar retorno diante de seus atos. Caracterizada como filantrópica e benemerente, não era considerada uma função do Estado e por isso, por muitos anos não foi questão de preocupação do Estado.

Somente no ano de 1930 que houve uma intervenção do Estado na Assistência Social e entre as constituições brasileiras a primeira a garantir a Assistência Social foi a de 1934.

Lentamente a Assistência Social ganha força perante as constituições, até chegar a Constituição de 1988, onde há uma quebra de paradigma e

---

passa a ser instrumento de transformação social. Considerada agora como política pública, portanto é direito do cidadão e dever do Estado.

Por meio da prevenção a Assistência Social atua, para que as famílias que se encontram em vulnerabilidade social possam ter seus direitos fundamentais garantidos, pois é através desses direitos que se enfrenta a pobreza, desigualdade e exclusão social.

Assim, os direitos sociais, como a educação, alimentação, saúde, trabalho, são prestados de forma positiva pelo Estado por meio de políticas públicas para o enfrentamento das desigualdades e buscar melhorar as condições de vida.

## **1. A Assistência Social no Brasil: aspectos históricos**

A origem da Assistência Social no Brasil está caracterizada pela caridade, filantropia, benemerência e solidariedade para com o próximo. Desde o Brasil colonial, estava sobre a liderança da Igreja e dos chamados “homens bons” e tinha como atividade principal o recolhimento e a distribuição de esmolas. Inicialmente, encontrava-se associada a questões de higiene e saúde da população, sendo confundida com a assistência médica (BRASIL, 2010, p. 32). Isso se deve porque por muito tempo a assistência aos mais pobres não era merecedora de atenção pelo Estado e as ações praticadas ficavam a cargo dos particulares e da Igreja.

Na década de 1930, a Igreja encontrava-se aliada ao Governo para intervir na vida social e assim buscar reconquistar privilégios. Já o Governo viu na Igreja uma forma de conter os movimentos reivindicatórios que existiam na época e então manter a ordem social. Foi nesse contexto que surgiu o Serviço Social, com objetivos que estavam ligados aos da Igreja.

É nesta ótica que se deve visualizar a relação Igreja-Serviço Social, pois os vínculos daquela com o assistencialismo profissional foram mudando de caráter conforme as transformações sociais reclamaram uma redefinição não só do assistencialismo católico, mas também da doutrina social da Igreja, das suas políticas e relações de poder no bojo do novo quadro emergente de forças (CASTRO, 1987, p. 42).

---

Essa ajuda dada pelas ordens religiosas se dava por meio dos mosteiros e conventos ou por esmolas e auxílios, que eram amparados pela boa vontade em ajudar o próximo, desenvolvendo-se a caridade e a benemerência para que esses sujeitos não se revoltassem contra o Estado.

Diante desse contexto histórico, inicia-se a implantação do Serviço Social. Nesse momento, não está baseado em medidas do Estado, pois seu surgimento é a partir de iniciativa de particulares em forma de grupos e frações de classe, principalmente, intermediado pela Igreja Católica (IAMAMOTO, 1982, p. 129).

A assistência, filantropia e benemerência são entendidas como sinônimos, sendo difícil diferenciar a competência de cada uma. Segundo Mestriner (2005, p. 286), a assistência é compreendida há cem anos como uma forma de ajudar as pessoas que não têm condições de prover suas vidas. Desde as legislações imperiais era vista como um amparo social e realizada por meio de auxílios e subvenções para as organizações que realizavam essa ajuda. Portanto, construída por muitos anos como benemerência, filantropia e caridade.

A filantropia, palavra de origem grega, onde *philos* significa amor e *antropos* homem, está ligada ao amor do homem pelo ser humano, ao amor pela humanidade. Refere-se ao sentimento de preocupar-se com o próximo que possui poucas oportunidades de maneira voluntária, sem auferir lucro ou apropriar-se de qualquer bem, com o objetivo de que o ser humano tenha uma condição digna de vida. É preocupar-se com o bem-estar de todos; uma forma de praticar o bem, confundindo-se com a solidariedade (MESTRINER, 2005, p. 14).

Como coloca Sposati, a benemerência pode se dar *ad hoc* ou *in hoc*. No primeiro caso, historicamente a ajuda nas formas de esmola, auxílio (material ou moral) são as que mais permaneceram. A benemerência se expressou em todos os níveis e foi alvo de inúmeras regulamentações. A nobreza criou o “esmoler” para recolher o benefício e os “vinteneiros” para verificar a necessidade; a Igreja criou os diáconos, que visitavam os assistidos e media as suas necessidades; as misericórdias coletavam esmolas para ajudar principalmente os órfãos e se constituíram na primeira forma organizada de assistência no Brasil; os “bodos” foram também uma forma de acesso dos pobres a alimentos distribuídos pela Igreja. O favor

---

foi outra forma consolidada de relação social no Brasil, dando-se de forma verticalizada entre o senhor e o apadrinhado. Também a benemerência *in hoc*, institucionalizada, pouco se diferenciou ao longo do tempo. Dá-se ainda pelas obras de internação (asilos, orfanatos, abrigos) e obras “abertas”, que propiciam a convivência entre a família e as formas institucionais, como espaços de apoio (SPOSATI, 1994b:78-81 apud MESTRINER, 2005, p. 14-15).

O reconhecimento da Assistência Social pelo Estado aconteceu muito lentamente, o primeiro registro ocorreu na década de 1930, onde o Estado aumentou a sua atuação na área social como uma resposta ao fortalecimento das lutas sociais e trabalhistas.

Por meio da Revolução de 1930, que conduziu a questão social para o centro da agenda pública, houve a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Também a publicação da Consolidação das Leis do Trabalho, CLT e a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), integrantes do sistema de Previdência Social, mas só tinham acesso aos benefícios aqueles que contribuíam com a Previdência (BRASIL, 2010, p. 32-33).

Com isso, teve início um sistema público de proteção social, caracterizado pela base contributiva. Ocorre que nesse momento, somente aqueles que possuíam seu emprego de maneira formal é que tinham seus direitos e garantias reconhecidos. Continuavam desamparados aqueles que não participavam do mercado de trabalho.

No ano de 1936, em São Paulo, houve a criação da Escola de Serviço Social, por inspiração na Ação Católica e na Ação Social. Então teve início uma nova etapa na prática da assistência social (CASTRO, 1987, p. 100).

Entre as Constituições brasileiras, aquela que trouxe os primeiros regramentos à Assistência Social foi a de 1934, ao instituir um novo capítulo com o Título da Ordem Econômica e Social, prevendo por meio dos princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional uma existência digna a todos. O Estado também ficou obrigado a amparar os desvalidos pela criação de serviços especializados (BRASIL, 1934).

Mas a Constituição de 1934 também inaugurou, na história constitucional brasileira, um novo capítulo, o da Ordem Econômica e Social, no art. 121, com o conceito de proteção

---

ou tutela social, em reconhecimento da teoria do risco social, segundo as quais são ônus da sociedade o desemprego, os acidentes e doenças profissionais e as medidas de prevenção que os evitem (SIMÕES, 2007, p. 88).

Em seu art. 113, inciso XXXI, a Constituição de 1934 proclamou caber a todos o direito de prover a própria subsistência e a de sua família, mediante o trabalho, devendo o Poder Público amparar, na forma da lei, os que estejam em situação de indigência (BRASIL, 1934).

Como primeira tentativa de regulamentar e promover a Assistência Social foi criado no ano de 1938 o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) pelo Decreto-lei n.º 525, de 1º de julho de 1938. A criação do CNSS é devida à preocupação que o Estado tinha na época em relação à centralização e organização das obras assistenciais públicas e privadas.

O CNSS estava vinculado ao Ministério da Educação e Saúde e era formado por pessoas ligadas à filantropia e indicadas pelo Presidente da República. Possuía como principais funções, a organização do plano nacional de serviço social, englobando os setores públicos e privados; sugerir políticas sociais para serem desenvolvidas pelo governo e, também, deveria opinar sobre a concessão de subvenções e auxílios governamentais para as entidades privadas (BRASIL, 2010, p. 33).

A Constituição de 1937 não realizou grandes alterações em analogia ao ordenamento anterior. Em relação aos direitos sociais, ocorreu maior intervenção do Estado com ênfase à área trabalhista.

A diferença entre os direitos enunciados na Constituição de 1937 para a de 1934 se dá pela possibilidade de intervenção direta do Estado no exercício desses direitos, como em relação aos direitos sociais, que sofreram um controle maior pelo Estado, com destaque à área trabalhista, sendo mais dura a organização dos trabalhadores, proibindo as greves. Também houve maior controle da ação dos sindicatos pela criação do imposto sindical, regulamentou-se o salário mínimo de forma regional para manter o empregado dentro de condições de sobrevivência. Dessa forma, a Constituição conservou grande parte dos direitos que constavam na Constituição de 1934, porém geraram formas que os suspenderam por ser restritivos ao projeto do governo (COUTO, 2010, p. 102).

O Estado, então, voltou-se à classe dos excluídos pela Previdência Social que somente previa o seguro social àqueles que tivessem período de

---

contribuição e buscou amparar aqueles que não conseguiam garantir o próprio sustento pela criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), datada de 1942, com o objetivo de prestar assistência às famílias dos soldados que se mobilizaram para a Segunda Guerra Mundial. Aos poucos, a LBA começou a influir em todas as áreas que estavam relacionadas com a assistência social.

A primeira grande instituição nacional de assistência social, a Legião Brasileira de Assistência, é organizada em sequência ao engajamento do país na Segunda Guerra Mundial. Seu objetivo declarado será o de “prover as necessidades das famílias cujos chefes hajam sido mobilizados, e, ainda, prestar decidido concurso ao governo em tudo que se relaciona ao esforço de guerra”. Surge a partir de iniciativa de particulares logo encampada e *financiada* pelo governo, contando também com o patrocínio das grandes corporações patronais (Confederação Nacional da Indústria e Associação Comercial do Brasil) e o concurso das *senhoras da sociedade* (IAMAMOTO, 1982, p. 257).

Na época, a LBA foi adotada pela primeira dama, Darcy Vargas, e foi sucedida pelas esposas dos presidentes da República no comando da instituição; com isso surgiu o chamado primeiro-damismo junto à assistência social (SPOSATI, 2005, p. 19). Como a delegação às primeiras damas não era considerada uma responsabilidade do Estado, houve a permanência do caráter de caridade e benemerência, marcas que a assistência social manteve por muitos anos (BRASIL, 2010, p. 34).

No ano de 1942, é criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA) como órgão responsável pela coordenação das ações da assistência nacionalmente. O período em que a LBA existiu foi caracterizado pela institucionalização do “primeiro-damismo”, pois em sua gênese foi coordenada pela esposa do então Presidente Getúlio Vargas, Senhora Darcy Vargas, tradição que se manteve até a extinção da LBA, após o governo do Presidente Fernando Collor de Mello, com o indiciamento por corrupção da primeira-dama e então coordenadora da LBA, Rosane Collor de Mello (COSTA; LEME, 2012, p. 12).

A assistência social continuou a ser vista como um ato de vontade e não como direito de cidadania. Primeiramente, com o apoio às famílias dos pracinhas, depois com a expansão às famílias da grande massa que não se enquadravam aos beneficiários da previdência. Passou-se



---

então a atender as famílias, nos casos de calamidade, como as secas e enchentes e, devido à urgência, criou-se um vínculo emergencial à assistência social (SPOSATI, 2005, p. 20).

A Constituição de 1946 deu início ao processo de democratização por meio da descentralização do poder da esfera federal, o que acarretou certa autonomia aos governos estaduais e municipais. Seu diferencial se deu pela abolição dos instrumentos que cerceavam as liberdades dos cidadãos, garantindo no campo dos direitos sociais, a liberdade de associação sindical, como o direito de greve.

Na Constituição de 1946, sob o influxo da social-democracia do pós-guerra, a instituição do seguro social foi retomada com notáveis avanços, sobretudo no âmbito da previdência social, resultando na conquista da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), em 1960 (SIMÕES, 2007, p. 88).

Por meio da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), a Previdência se unificou em relação aos benefícios, abrangendo os trabalhadores urbanos que estavam formalmente no mercado e, também, apontou sua centralização política com a criação em 1966 do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) (COUTO, 2010, p. 128).

As medidas políticas de proteção e assistência ao trabalhador buscaram reconstruir a economia pela geração de emprego, renda, por meio da interferência do Estado que atuou em ações de políticas sociais, caracterizando o então Estado de Bem-Estar Social.

O Estado de bem-estar social sucede o Estado liberal, intervindo por meio de políticas públicas no mercado a fim de assegurar aos seus cidadãos um patamar mínimo de igualdade social e um padrão mínimo de bem-estar (COELHO, 2009, p. 88).

Por meio desse modelo de Bem-Estar Social, buscou o Estado organizar a economia e diminuir os níveis de desigualdades sociais existentes no país (NÓBILE; ALAPANIAN, 2009, p. 113). As constituições após a Segunda Guerra Mundial incorporaram os direitos sociais como o direito ao trabalho, à saúde, à segurança material e à educação. Nesse sentido, a intervenção do Estado se tornou necessária para garantir aos cidadãos a efetiva eficácia na aplicação desses direitos reconhecidos (SARLET, 1998, p. 49-50).

---

No período da ditadura, com o golpe militar de 1964, marcada pelo autoritarismo e retirada de direitos, a assistência social se tornou burocrática, com novas regras, normas e critérios para o atendimento à população carente. Porém, nesse período houve a ampliação da assistência social.

Nessa época, aconteceram mudanças na Previdência Social de maneira significativa. Ocorreu a unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões no Instituto Nacional de Previdência Social; criou-se o FUNRURAL, garantindo aos trabalhadores rurais benefícios sem exigência de contribuição; sucedeu também a unificação do Instituto Nacional do Seguro Social e do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social no Sistema Nacional de Previdência Social (BRASIL, 2010, p. 35).

Com a Constituição de 1967 e sua Emenda de 1969, mesmo com o regime militar, não ocorreram divergências formais das duas constituições anteriores. Seu destaque ocorre nos anos de 1970, devido à internacionalização da economia brasileira e o intenso uso da força do trabalho, que inclusive bateu recordes mundiais de acidentes e doenças do trabalho. Então, a previdência social foi incentivada, separou o seguro social e seguro de acidente de trabalho em nome esses fatos. Em 1967, os acidentes de trabalho foram estatizados e os benefícios unificados e uniformizados (SIMÕES, 2007, p. 88).

No ano de 1974, mais precisamente em 1º de maio, a assistência social ganha um novo lugar através da criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, pois, antes disso, havia apenas o Ministério do Trabalho e Previdência (SPOSATI, 2005, p. 26-27).

Esse Ministério possuía uma Secretaria de Assistência Social, com a missão de fomentar a política de combate à pobreza, tendo em vista a piora das condições sociais e o conseqüente aumento da pobreza.

O processo de transformação das práticas assistenciais, assistemáticas, para a prática da Assistência Social como política pública contém, ainda, outro fator estrutural que a determina. Aliada a essa visão de exclusão social e à extensão e profundidade das desigualdades sociais no país, deparamo-nos com as mudanças econômicas e sociais, globais, que entram em curso em meados dos anos setenta. São mudanças que vão colidir com o processo de democratização do Brasil e com as tardias conquistas sociais, obtidas e consolidadas na

---

Constituição Federal de 1988, entre elas a Assistência Social como dever do Estado e direito de quem dela necessitar (ROMERA; PAULILO, 2009, p. 34).

Todos esses fatores influenciaram para que se estruturasse uma nova Constituição, a Constituição de 1988, com direitos resultantes da participação popular, especialmente, a Assistência Social que agora passa a ser política pública, direito do cidadão e dever do Estado.

## **2. A Assistência Social na atualidade: aspectos conceituais e normativos.**

De acordo com o exposto anteriormente, a Assistência Social no Brasil sempre foi caracterizada como filantrópica e caritativa, marcada historicamente como de caráter assistencialista, visão que mudou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, que trouxe importante avanço em relação à proteção social das pessoas menos favorecidas ao ampliar os direitos sociais e buscar, assim, a garantia de direitos e condições dignas de vida.

Com a Constituição Federal de 1988, a Assistência Social deixou de ter o caráter assistencialista para ser instrumento de transformação social, com o objetivo de promover a integração e inclusão do assistido na vida da sociedade por meio de prestações assistenciais, para que possam atingir o mesmo patamar de igualdade dos outros cidadãos e, assim, garantir a sua subsistência (SANTOS, 2012, p. 107).

Nesse sentido, a Assistência Social destina-se à promoção da cidadania, sendo uma política de proteção social, constituindo-se em dever do Estado e direito do cidadão. Seus objetivos estão elencados no artigo 203 da Constituição Federal que dispõe:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I. a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II. o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III. a promoção da integração ao mercado de trabalho;

- 
- IV. a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
  - 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 (BRASIL, 1988).

A concepção de cidadania foi adotada na França, em 1789, a partir da Revolução Francesa, origem de um novo modelo de sociedade. Cria-se então a cidadania para afirmar a eliminação de privilégios (DALLARI, 1998, p. 11).

Podemos afirmar que ser cidadão significa ter direitos e deveres, ser súdito e ser soberano. Tal situação está descrita na Carta de Direitos da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1948, que tem suas primeiras matrizes marcantes nas cartas de Direito dos Estados Unidos (1776) e da Revolução Francesa (1798). Sua proposta mais funda de cidadania é a de que todos os homens são iguais ainda que perante a lei, sem discriminação de raça, credo ou cor. E ainda: a todos cabe o domínio sobre seu corpo e sua vida, o acesso a um salário condizente para promover a própria vida, o direito à educação, à saúde, à habitação, ao lazer. E mais: é direito de todos poder expressar-se livremente, militar em partidos políticos e sindicatos, fomentar movimentos sociais, lutar por seus valores. Enfim, o direito de ter uma vida signa de ser homem (MANZINI-COVRE, 2001, p. 9).

A cidadania encontra-se relacionada com os direitos fundamentais e é por meio deles que ela adquire plenitude. Assim, um cidadão que não possua condições mínimas de vida, como saúde, trabalho e educação, não terão condições de exercer a cidadania de forma plena. Para que seja possível a construção e exercício da cidadania, é essencial o respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana, que norteia os direitos fundamentais do homem consagrados pelo ordenamento jurídico (TERRA; REIS, 2010, p. 95).

Pela cidadania, o Estado é instância superior e soberana, que não discrimina ninguém e a todos reconhece os direitos humanos e sociais. Por meio desse reconhecimento, toda a população pobre e carente tornou-se parte integrante do Estado e, mesmo que continue vivendo na pobreza ou na miséria, a esta parcela da população são reconhecidos seus direitos, como o recebimento do benefício do Programa Bolsa Família. Assim, o conceito

---

de cidadania, adquire sentido, no âmbito da assistência social, por meio da eficácia das políticas públicas (SIMÕES, 2007, p. 261-262).

A Assistência Social possui como foco dar atenção às famílias que possuam fragilidade, vulnerabilidade e vitimações em seus membros. Tem como perspectivas o caráter preventivo de proteção social para fortalecer os laços e vínculos sociais entre os membros da família, para que com suas qualidades e capacidades possam concretizar os direitos humanos e sociais. Dessa forma, são funções da Assistência Social a proteção social, a vigilância social e a defesa dos direitos socioassistenciais (MDS, 2005, p. 86).

Por meio da Constituição Federal de 1988 foram efetivadas políticas públicas para contribuírem com a diminuição das mazelas sociais, tornando fundamental o papel do Estado que deve propiciar uma sociedade justa, onde os cidadãos possam viver dignamente, apesar de haver diferenças sociais (SIMÕES, 2007, p. 89).

Para superar o caráter assistencialista, a Assistência Social encontra-se no momento ao lado da saúde e da previdência social, fazendo parte do triângulo da Seguridade Social, caracteriza-se, portanto, como direito e política pública fundamental e responsabiliza o Estado pela efetivação desses direitos de forma a enfrentar a pobreza, desigualdade e a exclusão social.

Há que se salientar de igual forma que por meio da Constituição Federal de 1988 enfatizou-se a justiça social, com regras de proteção social à família, à maternidade, à infância, a adolescência e à velhice. Assim, como finalidade da assistência social está a redução e eliminação da pobreza e da marginalização social vinculadas aos objetivos fundamentais da República (MORAES, 2005, p. 2078). Tais objetivos, dispostos no artigo 3º da Constituição Federal, consistem em algo que deve ser perseguido pelo Estado, quais sejam:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I. construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II. garantir o desenvolvimento nacional;
- III. erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

- 
- IV. promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Reforçando a responsabilidade prestacional do Estado, Silva (2009, p. 106) aponta que os objetivos fundamentais serão prestados de forma positiva para concretizar a democracia econômica, social e cultural com vistas a efetivar a dignidade da pessoa humana.

Ainda na seara constitucional, há que se fazer referência aos direitos sociais, diretamente vinculados aos direitos fundamentais de 2ª dimensão, juntamente com os direitos culturais e econômicos. Nesse contexto, encontra-se o constitucionalismo social do pós 1ª Guerra Mundial, correspondem às relações do indivíduo com o seu meio social, ou seja, as relações de trabalho e econômicas, que afirmam a garantia de bem-estar para se alcançar prestações materiais como a educação, saúde e previdência (CRUZ, 2006, p.157).

No caso dos direitos de 2ª dimensão, o Estado intervém para garantir o exercício desses direitos aos homens, ou seja, o Estado que deve provê-los. Mesmo fazendo de forma individual, os indivíduos devem procurar o Estado para o cumprimento dos direitos sociais. Por meio desses direitos, busca-se a igualdade pelo enfrentamento das desigualdades sociais (COUTO, 2010, p.35).

É essencial destacar também o artigo 6º de nossa Magna Carta, no qual o ser humano apresenta-se como destinatário dos direitos sociais, estabelecendo-os como “[...] a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Sobre os direitos sociais, enuncia Silva (2009, p. 286):

Dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta e indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.

Dessa forma, os direitos sociais, também conhecidos como direitos de segunda dimensão, são prestações positivas que devem ser realizadas

---

pelo Estado para buscar uma isonomia substancial e social na perspectiva de melhores condições de vida (LENZA, 2011, p. 974).

Os direitos sociais são considerados direitos fundamentais, não apenas por constar esses direitos nos textos constitucionais, mas por prever formas para assegurar aos indivíduos os direitos como à saúde, à previdência social, a condições especiais de trabalho às mulheres, os limites de horário de trabalho, a idade mínima das crianças no trabalho, isso de maneira igualitária garantida pelo Estado (SIMÕES, 2007, p. 66). Nesse sentido, é certo afirmar que os direitos sociais estão intimamente ligados aos direitos de igualdade.

O direito a alimentação teve seu reconhecimento por meio da Comissão de Direitos Humanos da ONU em 1993 que colocou em primeiro lugar, entre os direitos do cidadão, a alimentação (LENZA, 2011, p. 975).

No Brasil, a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 em seu artigo 2º define como direito fundamental do ser humano a alimentação adequada, inerente à dignidade da pessoa humana e indisponível à realização dos direitos constantes na Constituição Federal. Assim, o poder público deve adotar políticas e ações para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população (BRASIL, 2006).

Direito social de relevância para este trabalho é o direito social de assistência aos desamparados, contido no artigo 203 da Constituição Federal que prevê que a assistência social será prestada independentemente de contribuição à seguridade social. Portanto, dentro da ideia de Estado prestacionista deverão ser implementadas ações afirmativas para garantir esse direito (LENZA, 2011, p. 979).

Para que esses direitos sociais se concretizem é essencial promoção do Estado, que por meio de políticas públicas garante a sua materialidade. Como são obrigações positivas por parte do Estado, está sob sua responsabilidade, por meio de planejamento e consecução de políticas para o bem-estar do cidadão, garantir a educação, trabalho, salário suficiente, acesso à cultura, moradia, seguridade social, proteção ao meio ambiente, da infância e da adolescência, da família, da velhice, dentre outros (COUTO, 2010, p. 48).

Tendo em vista que a materialização dos direitos fundamentais sociais se dá por via das políticas públicas, é necessário que o Estado possua políticas públicas eficazes para prestar os serviços necessários.

---

Nesse momento, se opta pela conceituação de políticas públicas de Baratta (2008, p. 30), por ser aquela mais adequada à concepção teórica desse trabalho:

Uma Política Pública será a definição de instrumentos de gestão – normas, planos de ações, recursos fiscais, formas de atuação do Estado, formas de cooperação com a sociedade – que, estabelecidos em lei, irão permitir a concretização de um compromisso público acordado no campo político.

As políticas são ações do Estado para efetuar determinados objetivos em metas temporais. A justificativa para o surgimento das políticas públicas é a existência dos direitos sociais, que necessitam de prestações positivas do Estado (BUCCI, 1997, p. 90).

As políticas públicas têm como objetivo a diminuição da exclusão social, da miséria e da desigualdade social, bem como, buscam promover o bem-estar da população mais pobre, condicionadas às ações que o Estado, de forma planejada, executa e fiscaliza, direcionadas a toda a população, seja urbana ou rural (CUSTÓDIO; COSTA; AQUINO, 2010, p. 173).

Para que as políticas públicas sejam compatíveis de maneira específica com cada localidade, as decisões governamentais necessitam da participação da sociedade, pois é a sociedade que sente diretamente os efeitos da aplicação das normas jurídicas referentes aos seus direitos (FRANTZ; BOHN, 2010, p. 288).

A assistência social, por meio da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), permite a ampla participação da sociedade na gestão das políticas públicas. Inovou ao descentralizar e implementar a participação por meio de foros institucionais, como os conselhos nacionais, estaduais e municipais de assistência social, as comissões intergestoras bipartites e tripartites, assim como os fundos de assistência social, atribuindo um maior poder de voz aos níveis subnacionais (PAES-SOUSA, 2009, p. 385).

Por essas razões, é evidente a função do Estado ao orientar as políticas públicas para eliminar ou diminuir as desigualdades sociais que hoje provocam problemas ao desenvolvimento de forma plena do país.

Ao afirmar pela Constituição Federal de 1988 que a assistência social era um direito de todos os cidadãos, tornou-se necessário regulamentá-lo, iniciando-se com a LOAS em 1993 e, em 2004, com a publicação da



---

Política Nacional de Assistência Social, que definiu o modelo de gestão para a nova política de seguridade social e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Em julho de 2005, foi publicada a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), que disciplinou a gestão e a política de assistência social nos territórios e definiu os parâmetros para regularizar e implantar o SUAS (BRASIL, 2010, p. 51).

Assim, a regulamentação normativa tornou possível a Assistência Social constituir-se em dever do Estado e em direito de cidadania, tornando-se então política pública integrante do triângulo da Seguridade Social, juntamente com a saúde e a previdência social.

Importa destacar que a LOAS figurou na história do Brasil como a maioria jurídica da assistência social, pois a instituiu como política pública de Estado, primeiramente junto à seguridade social vinculada ao Ministério do Bem-Estar Social (MDES) e atualmente, com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (SIMÕES, 2007, p. 258).

A criação do MDS, em 2004, constituiu mais um passo na consolidação da assistência social como direito de cidadania (BRASIL, 2010, p. 42). Implicou também o aumento dos investimentos em políticas de proteção, assistência e desenvolvimento social, que são os programas e ações de transferência de renda, segurança alimentar e nutricional, assistência social e inclusão produtiva (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 14).

Dentre as competências do MDS estão: Política Nacional de Desenvolvimento Social; Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Política Nacional de Assistência Social e; Política Nacional de Renda de Cidadania (ALENCAR, 2006, p. 59).

O MDS, nesse sentido, é o responsável pela gestão compartilhada do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), âmbito em que a assistência social se organiza na forma de um sistema descentralizado e participativo. Implantado em 2005, é um sistema que se caracteriza por uma gestão compartilhada e co-financiada pelas ações dos três entes federados e pelo controle social realizado pelos conselhos de assistência social nos municípios, estados e união (MDS, 2008, p. 36).

Conforme explanado, o SUAS é um sistema público não contributivo, atua de maneira descentralizada e participativa, envolve todos os entes da federação, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a função de gerir o conteúdo específico da assistência social no campo da proteção

---

social brasileira. É organizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e coordenado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Sua importância está não apenas nesse novo modelo de gestão, mas sim pela busca da concretização do direito social e a ruptura com o ideário ao qual a assistência social foi por reconhecida por anos como um “não direito” (BRASIL, 2010, p. 42-51).

Portanto, a Assistência Social hoje no Brasil representa uma quebra de paradigma, superando a visão de cunho clientelista e caracterizando-se como um direito social, ao lado da saúde e da previdência social, que deve ser garantido a todo cidadão que necessitar de proteção social de modo universal e assim promover socialmente os brasileiros para a construção de uma sociedade mais justa e desenvolvida.

## **Conclusões**

O presente artigo versou sobre a Assistência Social como uma forma de garantir os direitos socioassistências as famílias em vulnerabilidade social. Para tanto, fez-se uma análise sobre o histórico da Assistência Social, perpassando pelas constituições até alcançar a atual.

Após estudos sobre o tema, é possível verificar as mudanças que ocorreram na Assistência Social em nosso país. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, destaca-se o caráter assistencialista, paternalista e caritativo que deixou de existir para tornar-se uma política pública, direito de todos e dever do Estado.

Portanto, verificou-se que as Políticas Públicas estabelecidas pelo Estado são de grande importância para as pessoas que se encontram em vulnerabilidade social, pois dessa forma, tem garantido seus direitos fundamentais, assim, não deve ser consideradas como um favor ou caridade do Estado, mas sim a garantia de direitos constitucionais. É por meio dessas condições mínimas e de direitos fundamentais amparados que alcançarão a cidadania.

Para que isso ocorra o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome atua como o responsável pela gestão compartilhada do Sistema Único de Assistência Social, onde atua-se nos três entes federativos e busca a concretização dos direitos sociais.

---

Diante disso, espera-se que a Assistência Social possa garantir a cidadania e os direitos socioassistenciais contidos na nossa Constituição e, assim, possa se construir uma sociedade mais justa e igualitária.

## Referências

ALENCAR, Hermes Arrais. **Benefícios Previdenciários**. 2. ed. São Paulo: Livraria Universitária de Direito, 2006.

BARATTA, Tereza Cristina Barwick [et al.] **Capacitação para implementação do sistema único de assistência social – SUAS e do programa bolsa família - PBF**. Brasília: MDS, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm)>. Acesso em 22 de jul de 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)> Acesso em 22 de jul de 2013.

BRASIL. Lei n.º 11.346 de 15 de setembro de 2006. Dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar – SISAN. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm)>. Acesso em 05 de jul de 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacitação para controle social nos municípios: assistência social e programa bolsa família**. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas e Direito Administrativo**. Revista de Informações Legislativas, Brasília, ano 34, n. 133, jan./mar. 1997. Disponível em <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF?sequence=4>>. Acesso em 06 de jul de 2013.

CASTRO, Manuel Manrique. **História do Serviço Social na América Latina**. São Paulo: Cortez, 1987.

COELHO, Ricardo Corrêa. **Estado, Governo e Mercado**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES, UAB, 2009. Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/37095385/Estado-Governo-e-Mercado>>. Acesso em 01 de jul de 2013

---

COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEME, Luciana Rocha. Sistema Único de Assistência Social: O Município e o Novo Paradigma para os Direitos Socioassistenciais no Brasil. IN: **Direito & Políticas Públicas V**. COSTA, Marli Marlene Moraes da; RODRIGUES, Hugo Thamir (org.). Curitiba: Multidéia, 2012.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira**: Uma equação possível? – 4. ed. – São Paulo: Cortez, 2010.

CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do direito constitucional**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2006.

CUSTÓDIO, André Viana; COSTA, Marli Moraes da; AQUINO, Quelen Brondani. O direito de proteção contra a exploração do trabalho infantil e as políticas públicas de saúde no Brasil. IN: **Direito, Cidadania e Políticas Públicas IV**. COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suzete da Silva (org.). Curitiba: Multidéia, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

FRANTZ, Diogo; BOHN, Fernanda Lermen. Distinção de Gênero: A adoção de políticas públicas geradas no espaço local como uma alternativa para promoção da igualdade. IN: **Direito, Cidadania e Políticas Públicas IV**. COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suzete da Silva (org.). Curitiba: Multidéia, 2010.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez, 1982.

LENZA, Pedro. **Direito Esquematizado**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004 e Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília: MDS, 2005.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Guia de Políticas e Programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Brasília: MDS, 2008.

---

MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. **O que é cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 2001.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. 2. ed. São Paulo, Cortez, 2005.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

NÓBILE, Carmen Sílvia Righetti; ALAPANIAN, Sílvia. O Serviço Social, as Políticas Sociais e os Limites de Aplicação do Direito. In: GUEDES, Olegna de Souza (org.). **Serviço Social e Políticas Públicas: processo de trabalho e direitos sociais**. Londrina: EDUEL, 2009.

PAES-SOUZA, Rômulo. Desafios das políticas e programas de desenvolvimento social. In: MDS; UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, 2009.

ROMERA, Maria Valderes; PAULILO, Maria Ângela Silveira. A avaliação da política de assistência social a construção de indicadores-referência. In: GUEDES, Olegna de Souza (org.). **Serviço Social e Políticas Públicas: processo de trabalho e direitos sociais**. Londrina: EDUEL, 2009.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário esquematizado**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2007.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

TERRA, Rosane B. Mariano da Rocha B.; REIS, Suzéte da Silva. Uma abordagem sobre os fundamentos basilares do estado democrático de direito: dignidade humana, cidadania e direitos humanos. In: **Direito, Cidadania e Políticas Públicas IV**. COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suzete da Silva (org.) Curitiba: Multidéia, 2010.

---

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W.S.; PAES-SOUSA, Rômulo. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais a experiência do ministério do desenvolvimento social e combate à fome do Brasil**. Brasília: UNESCO, 2006. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001485/148514POR.pdf>>. Acesso em 06 de jul de 2013.







# O BENEFÍCIO ASSISTENCIAL ENQUANTO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA: UM OLHAR SOBRE O DIREITO FUNDAMENTAL À ASSISTÊNCIA SOCIAL

*Daniela Vasconcellos Gomes e Mathias Felipe Gewehr*

**Resumo:** a Constituição Federal de 1988 elevou o princípio da dignidade humana a valor constitucional que fundamenta e orienta todo o ordenamento jurídico. No entanto, a dignidade humana somente é alcançada quando garantido um mínimo existencial ao indivíduo, que muitas vezes depende de ações, serviços e benefícios da assistência social. Nesse sentido, o presente trabalho tem por objetivo analisar o papel do benefício de prestação continuada em busca da efetividade do princípio da dignidade humana, valor constitucional e fundamento da República Federativa do Brasil. Para isso, foram analisados aspectos relacionados aos direitos fundamentais, à assistência social e aos benefícios assistenciais, e os resultados permitem concluir que o benefício de prestação continuada tem papel fundamental na efetivação do princípio da dignidade humana, sendo importante instrumento no enfrentamento da pobreza e da desigualdade social.

**Palavras-chave:** Dignidade Humana; Direito Fundamental; Direitos Sociais; Assistência Social; Benefício Assistencial.

## Introdução

A Constituição brasileira de 1988 elevou o princípio da dignidade humana a um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, sendo valor constitucional que subjuga a interpretação e a aplicação de todo o ordenamento jurídico. Assim, todas as normas jurídicas devem ser

---

aplicadas de forma a proteger amplamente o ser humano e garantir seu pleno desenvolvimento.

Isso ocorre porque o ser humano necessita da garantia de um “mínimo existencial”, o que lhe assegura condições materiais mínimas de uma existência digna. No entanto, a dignidade humana não se concretiza apenas com a sua previsão legislativa, dependendo muitas vezes de ações, serviços e benefícios da assistência social, que possui papel fundamental na efetivação do princípio da dignidade humana.

Nesse sentido, o presente trabalho tem por objetivo analisar o papel do benefício assistencial de prestação continuada em busca da efetividade do princípio da dignidade humana, valor constitucional e fundamento da República Federativa do Brasil. Para tanto, o desenvolvimento desse estudo se divide em três partes.

A primeira parte aborda o direito fundamental à assistência social, trazendo a previsão constitucional dos direitos fundamentais e sua relação com os direitos humanos, as gerações de direitos fundamentais, e os direitos sociais reconhecidos como direitos fundamentais, especialmente a assistência social. Além disso, trata da relação entre os direitos fundamentais e a seguridade social, e o papel da assistência social no alcance da dignidade humana.

A segunda parte discute o papel da assistência social em busca da efetividade dos direitos sociais, abordando os objetivos, a organização e o financiamento da seguridade social em seus diferentes segmentos – saúde, previdência social e assistência social. Trata ainda da solidariedade como fundamento da seguridade social, a qual busca o bem-estar e maior justiça social, e a função dos benefícios assistenciais em busca da efetividade da dignidade humana.

A terceira parte analisa a dignidade humana como elemento central dos benefícios assistenciais, tratando do objetivo, das características e dos requisitos para concessão do benefício de prestação continuada, a cautela necessária na concessão desse benefício, e o atual posicionamento jurisprudencial de relativização do critério econômico na concessão do benefício assistencial de prestação continuada.

A importância desse trabalho, ressalte-se, é a análise do papel do benefício assistencial de prestação continuada em busca da efetivação do princípio constitucional da dignidade humana, de forma a estimular todos os instrumentos existentes para o enfrentamento da pobreza e da

---

desigualdade social, em busca de maior bem estar e justiça social, objetivos ainda distantes na sociedade brasileira contemporânea.

## **1 O direito fundamental à assistência social**

Os direitos fundamentais são direitos do ser humano reconhecidos e protegidos como tais pela ordem constitucional de um Estado. De modo que a Constituição “institui o Estado, organiza o exercício do poder político, define os direitos fundamentais das pessoas e traça os fins públicos a serem alcançados” (BARROSO, 2000, p. 77).

Conforme Alvarenga (2012, p. 9),

A Constituição de 1988 tem como fundamentos, princípios e objetivos a dignidade da pessoa humana; a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento; a erradicação da pobreza e da marginalização; a promoção do bem de todos; a supressão de qualquer tipo de preconceito e discriminação; e a prevalência dos direitos humanos.

Assim, os direitos fundamentais estão previstos nos diversos textos constitucionais de forma a “consagrar o respeito à dignidade humana, garantir a limitação do poder e visar o pleno desenvolvimento da personalidade humana” (MORAES, 2002, p. 20).

Nesse sentido, entende Sarlet (2003, p. 33-34):

Em que pese sejam ambos os termos (“direitos humanos” e “direitos fundamentais”) comumente utilizados como sinônimos, a explicação corriqueira e, diga-se de passagem, procedente para a distinção é de que o termo “direitos fundamentais” se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão “direitos humanos” guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional).

---

Para Bobbio (2004, p. 45), o problema essencial em relação aos direitos do homem não é “saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados”.

Os direitos fundamentais muitas vezes são considerados de acordo com o reconhecimento de seu conteúdo no decorrer da história, sendo denominados direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira gerações (ou dimensões)<sup>1</sup>.

Segundo Bobbio (2004, p. 26),

Às primeiras, correspondem os direitos de liberdade, ou um não-agir do Estado; aos segundos, os direitos sociais, ou uma ação positiva do Estado. Embora as exigências de direitos possam estar dispostas cronologicamente em diversas fases ou gerações, suas espécies são sempre – com relação aos poderes constituídos – apenas duas: ou impedir os malefícios de tais poderes ou obter seus benefícios. Nos direitos de terceira e de quarta geração, podem existir direitos tanto de uma quanto de outra espécie.

Nesse sentido é o entendimento do Superior Tribunal Federal:

enquanto os *direitos de primeira geração* (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os *direitos de segunda geração* (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os *direitos de terceira geração*, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais,

---

1 Nesse sentido, importa referir a crítica de Sarlet (2003, p. 50) em relação ao termo “gerações de direitos fundamentais”: “Num primeiro momento, é de se ressaltarem as fundadas críticas que vêm sendo dirigidas contra o próprio termo “gerações” por parte da doutrina alienígena e nacional. Com efeito, não há como negar que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementariedade, e não de alternância, de tal sorte que o uso da expressão “gerações” pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual há quem prefira o termo ‘dimensões’ dos direitos fundamentais, posição esta que aqui optamos por perfilhar, na esteira da mais moderna doutrina.”

---

consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade (STF – Pleno – MS 22.164/SP – Rel. Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 17 nov. 1995, p. 39.206).

Conforme Barroso (2000), as normas constitucionais podem ser enquadradas como normas constitucionais de organização, normas constitucionais definidoras de direito, e normas constitucionais programáticas. Destas, as normas constitucionais definidoras de direitos estão relacionadas aos direitos fundamentais, que podem ser direitos políticos, direitos individuais, direitos sociais e direitos difusos.

Nesse sentido, o artigo 6º da Constituição Federal elenca direitos sociais que também são reconhecidos como direitos fundamentais, tais como o trabalho, o lazer, a educação, a segurança, a previdência social e assistência aos mais desfavorecidos (FERREIRA FILHO, 2000).

Conforme Peixinho e Ferraro (2008, p. 102), “os direitos sociais são direitos fundamentais que o indivíduo tem a legitimidade de exigir do Estado, a exemplo da educação, trabalho, moradia e previdência, que são direitos a prestações no sentido estrito”.

Para Santos (2012, p. 157),

Os direitos sociais são estritamente ligados à natureza humana, direitos fundamentais indispensáveis, em primeiro momento para garantia do próprio direito à vida, posto que abarca o direito à alimentação, à saúde, ao trabalho, e em segundo momento para efetivação e concretização do princípio da dignidade humana, através de uma equivalência, proteção e amparo aos necessitados.

A correlação entre os direitos fundamentais e a seguridade social é bastante clara à medida que “os direitos relacionados à seguridade social fazem parte do núcleo existencial indispensável à fruição da dignidade humana” (PEIXINHO; FERRARO, 2008, p. 99). E não poderia ser de modo diverso, vez os direitos fundamentais são protegidos constitucionalmente justamente para que a dignidade humana seja efetivamente alcançada.

---

Conforme Rossés (2013, p. 233),

A partir do princípio da dignidade da pessoa humana, portanto, é que são legitimadas as ordens constitucionais e concretizados os direitos fundamentais, como, por exemplo, os direitos sociais, que garantem um mínimo de recursos para que a pessoa possa desenvolver a sua personalidade, autonomia e autodeterminação.

A dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, de acordo com o inciso III, do artigo 1º, da Constituição Federal de 1988, e seu conteúdo jurídico é bastante amplo, abrangendo aspectos dos direitos individuais, políticos e sociais.

Conforme Barroso (2004, p. 335-336),

Seu núcleo material elementar é composto do *mínimo existencial*, locução que identifica o conjunto de bens e utilidades básicas para a subsistência física e indispensável ao desfrute da própria liberdade. Aquém daquele patamar, ainda quando haja sobrevivência, não há dignidade. O elenco de prestações que compõem o mínimo existencial comporta variação conforme a visão subjetiva de quem o elabore, mas parece ser razoável consenso de que inclui: renda mínima, saúde básica e educação fundamental.

De modo que a dignidade humana não se trata simplesmente de um direito fundamental reconhecido como tal pelo texto constitucional, mas representa verdadeiramente um valor constitucional e um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, devendo, assim, orientar toda e qualquer interpretação e/ou aplicação de normas jurídicas, especialmente aquelas que tenham por objetivo proteger o ser humano.

Nesse sentido, defende Alvarenga (2012, p. 21):

À luz dos fundamentos do Estado Democrático de Direito e dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, impõe-se interpretar os direitos sociais à vista de uma hermenêutica que esteja condizente com a efetivação do princípio da dignidade humana.

---

Assim, a assistência social tem importante papel no alcance da dignidade da pessoa humana, vez que entre seus objetivos estão ações e iniciativas que envolvem proteção às pessoas mais vulneráveis, especialmente no amparo de crianças e adolescentes carentes, de pessoas idosas necessitadas e de pessoas portadoras de deficiência, sempre buscando sua integração com a sociedade – ou, visto de forma mais ampla, proteger sua dignidade.

Conforme Santos (2012, p. 160),

O direito à assistência social é consagrado pelo constituinte como direito fundamental, universal, que se assemelha como direito à saúde, tendo como distinção a amplitude deste, posto que se destina a todos; já assistência se destina aos carentes ou necessitados. O Estado protege e ampara aqueles que talvez por incongruências existentes na própria vida, não alcançaram meios próprios de subsistência quer de forma continuada ou transitória, por deficiência física, quer por velhice.

Ou seja, “colocada como direito fundamental prestacional, a assistência social mostra ser um mecanismo de redistribuição de renda, na busca de garantir aos mais necessitados os recursos essenciais para uma existência digna” (RAMMÊ, 2012, p. 32).

De forma que as normas constitucionais referentes à assistência social concretizam direitos fundamentais – e colaboram no alcance da dignidade da pessoa humana –, à medida que buscam garantir condições materiais mínimas para todos os cidadãos, como veremos a seguir.

## **2 O papel da assistência social em busca da efetividade dos direitos sociais**

De acordo com o artigo 194 da Constituição Federal, “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”.

Nos termos de Amaral (2012, p. 25),

A Constituição Federal de 1988, que tem como pedra de toque a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e entre os objetivos

---

do Estado Brasileiro a construção de uma sociedade justa e solidária, a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, I e III), traz a seguridade social (arts. 194 a 195) com status de direito social fundamental (art. 6º), como um amplo sistema de proteção que abrange um conjunto integrado de ações de saúde (arts. 196 a 200), previdência (arts. 201 a 202) e assistência social (arts. 203 a 204) de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade.

Conforme Plácido e Silva (2007, p. 1268), a seguridade social “deverá organizar-se, na forma da Lei n. 8.212, em Sistema Nacional de Seguridade Social e será financiada por toda a sociedade, de maneira direta ou indireta, mediante recursos federais, estaduais, municipais e oriundos das contribuições sociais”.

Para Martins (2008, p. 19),

O direito da seguridade social é o conjunto de princípios, de regras e de instituições destinado a estabelecer um sistema de proteção social aos indivíduos contra contingências que os impeçam de prover as suas necessidades pessoais básicas e de suas famílias, integrado por ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, visando assegurar os direitos relativos à saúde, a previdência e à assistência social.

Assim, a seguridade social contempla diferentes segmentos – saúde, previdência social e assistência social – e formas diversas de beneficiar os cidadãos, vez que ao mesmo tempo em que a previdência social exige filiação e contribuição para que os segurados façam jus aos benefícios pretendidos, a assistência social e a saúde independem de contribuição, sendo a saúde direito de todos, sem o estabelecimento de quaisquer critérios, e a assistência social, dos que comprovarem necessidade.

Nesse sentido Stringari e Paganelli (2012, p. 12-13) afirmam:

[...] não há que se confundir as três esferas que compreendem a Seguridade Social: a Saúde é direito de todos e dever do Estado, devendo ser assegurada independentemente de contribuição (CF/88, art.196). Por outro lado, a Previdência Social, organizada sob a forma de regime geral e de filiação obrigatória, tem caráter eminentemente contributivo, somente fazendo jus aos benefícios previdenciários aqueles que com



---

ela contribuem (CF/88, art. 201). Por fim, a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social (CF/88, art. 203).

De modo que o Estado protege e ampara seus cidadãos por meio do direito à seguridade social, à medida que assegura o direito à vida com o direito à saúde, protege contra contingências sociais com o direito à previdência social, e ampara os mais necessitados com o direito à assistência social (SANTOS, 2012).

Conforme Vaz (2008, p. 82),

No campo da Previdência Social, onde se inserem a seguridade e a assistência social, o Poder Público é o responsável por políticas que garantam renda aos cidadãos em períodos de inatividade. É o Estado que, na exata necessidade de igualar os desiguais, obriga-se a promover a justiça social. E é ao Poder Judiciário a incumbência mais difícil: fazer valer esses direitos e garantias constitucionais, quando o Estado-Administrador não o faz.

Assim, a seguridade social busca o bem-estar e a justiça social, de forma a garantir a efetiva dignidade da pessoa humana, já que “visa a garantir que o cidadão se sinta seguro e protegido ao longo de toda a sua existência” (BALTAZAR JUNIOR; JUNIOR ROCHA, 2011, p. 28). No mesmo sentido, a assistência social deve ser vista pelo prisma da justiça social, a qual “deve ser lida como um conceito operacional de direito constitucional” (CHAVES, 2013, p. 18).

Entre os principais fundamentos da seguridade social está a solidariedade<sup>2</sup>, que tem seu fundamento na assistência recíproca de segurados e não-segurados que venham a se beneficiar do sistema.<sup>3</sup>

---

2 Conforme Abbagnano (2000, p. 918), “Solidariedade (in. Solidarity; fr. Solidarité; al. Solidarität; it. Solidarietà). Termo de origem jurídica que, na linguagem comum e na filosófica, significa: 1º inter-relação ou interdependência; 2º assistência recíproca entre os membros de um mesmo grupo (p. ex.: S. familiar, S. humana, etc.). Neste sentido, fala-se de solidarismo para indicar a doutrina moral e jurídica fundamentada na S. (Cf. L BOURGEOIS, La solidarité, 1897).” Nesse sentido, Silva (2007, p. 1323) apresenta solidariedade da seguinte forma: “Solidariedade. De solidário, radicado no solidus latino, gramaticalmente solidariedade traduz o sentido do que é total ou por inteiro ou pela totalidade. Assim, em realidade, revela-se a solidariedade numa comunidade de interesses, ou numa co-responsabilidade”.

3 Nesse contexto, Coelho (2008) alerta sobre a necessidade de incluir no sistema da seguridade social todos os cidadãos que exercem suas atividades no mercado informal, pois,

---

Conforme Martins (2008, p. 73),

A solidariedade pode ser considerada um postulado fundamental do Direito da Seguridade Social, encontrado inclusive na Constituição. Sua origem é encontrada na assistência social, em que as pessoas faziam uma assistência mútua para alguma finalidade e também com base no mutualismo. É uma característica humana, que se verifica no decorrer dos séculos, em que havia uma ajuda genérica ao próximo, ao necessitado.

Nesse sentido, Farias (1998, p. 58-59) afirma: “O direito de solidariedade se constitui a partir de uma concepção de *justiça social*, na qual o direito é referido à *sociedade*, ao *social*. [...] Na hipótese da justiça social, tenta-se a conciliação do coletivo e do individual”.

Conforme Peixinho e Ferraro (2008, p. 100),

A doutrina moderna adota uma concepção distributiva da seguridade social. Para esta corrente, o fundamento do direito à seguridade social não se baseia no exercício de atividade profissional e na contribuição de cada indivíduo para o sistema de seguridade social, mas se encontra nas necessidades dos indivíduos, tendo em conta a existência de uma solidariedade entre os membros da mesma coletividade.

A assistência social está prevista no artigo 203 da Constituição Federal<sup>4</sup>, e pode ser definida como “política social que prevê o atendimento das necessidades básicas da população em relação à família, à adolescência, à velhice e à deficiência, independentemente de contribuição à seguridade social” (SILVA, 2007, p. 152).

---

apesar de não contribuírem na manutenção do sistema, quando envelhecerem ou não tiverem condições de trabalho serão beneficiários da assistência social.

4 Art. 203/CF. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; 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.

---

Conforme Amaral (2012, p. 27),

A assistência social é o ramo da seguridade social que ampara os hipossuficientes socioeconômicos, as pessoas que estão absolutamente excluídas do mercado de trabalho, e por isso, fora da proteção previdenciária, garantindo-lhes uma proteção de base com vistas a garantir uma existência digna, todavia, não pode ser compreendida de forma estanque e desvinculada das demais políticas da seguridade social, bem como as relacionadas à efetivação e garantia dos direitos sociais.

Assim, a assistência social é política pública não contributiva, direito do cidadão e dever do Estado, que tem por objetivo garantir as necessidades básicas dos cidadãos, sendo importante instrumento no enfrentamento da pobreza e da desigualdade social, por meio de programas, serviços e benefícios sociais.

Nesse sentido, os benefícios assistenciais possuem papel fundamental na busca da efetividade da dignidade humana, ao proporcionarem uma renda mínima aos mais necessitados. Como ressalta Horvath Júnior (2010, p. 124), “os benefícios assistenciais devem ser amplamente divulgados, bem como a forma de acesso à proteção assistencial. A divulgação consiste em uma política de resgate da cidadania”.

Conforme Barros Júnior (2012, p. 197-198),

Segundo dados da PNAD/IBGE (2001 e 2004), a pobreza diminuiu no Brasil. Esse estudo constatou que “as aposentadorias e pensões vinculadas ao piso previdenciário, o BPC e os demais programas de transferência, são diretamente responsáveis por uma redução de 7 (sete) pontos percentuais na pobreza e na indigência no Brasil verificada no período de 1995 a 2004. [...] O LOAS, em especial, “contribuiu em 9% para a queda da desigualdade de renda das famílias, e em 14% para a diminuição da razão entre a renda dos 20% mais ricos e os 20% mais pobres”. Estudos adicionais encontram dados de que 72% da renda transferida pelo BPC vão para domicílios abaixo da linha da pobreza e que 50% da renda total vão para domicílios que seriam miseráveis.

Assim, os benefícios de prestação continuada são importante instrumento no enfrentamento da pobreza, à medida que possibilitam uma

---

pequena fonte de renda para prover o mínimo existencial daqueles que não possuem condições de prover seu próprio sustento, seja pela idade avançada, seja pela existência de alguma deficiência incapacitante.

Nesse sentido, não se pode olvidar da significativa importância que o benefício de prestação continuada assume no âmbito da assistência social, visto que é garantidor das mais básicas necessidades daqueles que dele se utilizam, fazendo com o que sejam respeitados os princípios básicos da solidariedade e da dignidade humana, fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Conforme Rammê (2012, p. 31-32),

O direito à assistência social, portanto, apresenta-se como essencial para a implementação dos desígnios do Estado Social, implicando políticas setoriais de enfrentamento da pobreza, através da garantia de um padrão social minimamente digno. Está, pois, a serviço dos objetivos traçados pela ordem social, ou seja, do bem-estar e da justiça sociais.

O benefício assistencial está estreitamente ligado ao próprio conceito de justiça social, visto que ao estender este favor legal à população mais necessitada, se está buscando minimizar os efeitos da desigualdade social, atingindo um grau de dignidade aos indivíduos capaz de retirá-los da extrema pobreza e garantir-lhes um mínimo existencial à própria subsistência (CHAVES, 2013).

Nesse sentido, destaca Alvarenga (2012, p. 17): “O benefício assistencial tem como base princípios indispensáveis que fundamentam o Estado Democrático de Direito, entre os quais o da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/1988) e o próprio direito à vida (art. 5º, caput, da CF/1988)”.

De modo que a existência do benefício de prestação continuada pode ser considerado como o núcleo central da Seguridade Social – Previdência Social, Assistência Social e Saúde – no que diz respeito a assegurar aos seus beneficiários o mínimo existencial e o acesso a meios de vida mais dignos, sobretudo pela garantia de renda mínima a quem contemple os requisitos previstos na lei que o institui.

---

### 3 A dignidade humana como elemento central dos benefícios assistenciais

O benefício assistencial ou benefício de prestação continuada, como é mais utilizado, no conceito de Hendges e Muller (2013, p. 6), “trata-se de prestação positiva de natureza assistencial, não contributiva, destinada ao amparo das pessoas portadoras de deficiência e aos idosos que não tenham meios de prover a própria subsistência”.

Conforme Rossés (2013, p. 235), o benefício assistencial

é um benefício individual, não vitalício e intransferível (não gera direito à pensão). Não está sujeito a desconto de qualquer natureza e tampouco gera direito ao abono anual (“13ª salário”). É inacumulável com qualquer benefício da Previdência Social ou de qualquer outro Regime Previdenciário particular ou público, salvo de assistência médica e pensão especial indenizatória (art. 20, §4º, LOAS).

O benefício de prestação continuada está previsto não apenas no artigo 20 da Lei 8.742/93<sup>5</sup>, como também no inciso V do artigo 203 da Constituição Federal<sup>6</sup>, sendo típico benefício destinado à assistência social e, neste aspecto, não pode ser confundido com benefícios de cunho eminentemente previdenciário, tais como as aposentadorias e pensões, apesar de ser operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (BERNARDO; FRACALOSSO, 2012).

Tal benefício assistencial garante uma renda mensal no valor de um salário-mínimo a idosos e deficientes que não possuam condições de manter sua própria subsistência, integrando várias políticas públicas e sociais, com abrangência ampla e ordenada em várias instâncias públicas.

---

5 Art. 20/Lei 8.742/93. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

6 Art. 203/CF. [...] 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.

---

A esse propósito, Barros Júnior (2012, p. 198) discorre que:

Assim, o LOAS integra a proteção social básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), instituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em consonância com o estabelecido pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS); visa ao enfrentamento da pobreza e procura garantir a proteção social, implementar condições para atender contingências sociais e buscar universalizar direitos sociais.

Assim, sendo um dos principais objetivos do benefício assistencial servir como um dos programas da Assistência Social de erradicação da pobreza, seu custeio e sua efetivação requerem ações e projetos conjuntos entre os diversos órgãos que compõem o Sistema Único de Assistência Social, devendo interagir entre si e também com entidades da sociedade civil para tornar acessível àqueles sujeitos que se enquadrarem nas hipóteses legais de percepção do benefício de prestação continuada.

Nesse sentido, Horvath Junior (2010, p. 130), esclarece que

O incentivo a projetos de enfrentamento da pobreza assentará-se em mecanismos de articulação e de participação de diferentes áreas governamentais e em sistema de cooperação entre organismos governamentais, não governamentais e da sociedade civil.

A concessão do benefício de prestação continuada está legalmente vinculada ao preenchimento de determinados requisitos, tais como “a) comprovação da deficiência ou da idade mínima de 65 anos para o idoso não deficiente; b) renda familiar mensal *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo; c) não estar vinculado a nenhum regime de previdência social e d) não receber benefício de espécie alguma” (STRINGARI; PAGANELLI, 2012, p.14).

Em relação aos requisitos para concessão do benefício assistencial de prestação continuada, ressalta Rammê (2012, p. 46):

[...] a efetiva definição das condições materiais mínimas que atenda ao postulado da dignidade humana, ou a efetiva constatação de incapacidade de provimento da subsistência do idoso ou deficiente, a despeito do parâmetro estabelecido pelo legislador, deverá passar pela análise do aplicador da previsão legal voltada a situação real, concreta e específica de cada postulante.

---

A concessão do benefício assistencial de prestação continuada depende necessariamente de avaliação médica e social, para que possam ser aferidos no requerente o grau de incapacidade de prover seu próprio sustento, seja pela velhice, seja pela existência de alguma deficiência incapacitante, e sua efetiva necessidade material (BARROS JUNIOR, 2012).

No entanto, com relação a referidos requisitos exigidos para a concessão do benefício assistencial ao idoso e ao deficiente<sup>7</sup>, há de se observar que existe no campo doutrinário e jurisprudencial diversas correntes no sentido da relativização do critério da renda per capita como também quanto ao recebimento de outros benefícios pelo grupo familiar.<sup>8</sup>

Desse modo, é de ser ressaltado o atual entendimento no sentido de ser excluído do cálculo da renda o benefício de valor mínimo percebido por idoso membro do grupo familiar do postulante, sendo tal entendimento referido no texto do artigo 19 do Decreto 6.214/07 e pelo artigo 34, parágrafo único, da Lei 10.741/03, sendo referendado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça ao julgar o Agravo em Recurso Especial n. 197.737/PR.

Nesse sentido, ressaltam Stringari e Paganelli (2012, p. 21):

Porém, crescentemente, observa-se forte tendência da jurisprudência no sentido de flexibilizar o critério econômico objetivo contido na lei, visando levar em conta, no caso concreto, outros critérios para definir a condição de miserabilidade da família do necessitado.

De modo que a percepção de benefícios sociais legalmente instituídos através de políticas públicas de distribuição de renda e erradicação da pobreza – a exemplo do que ocorre com o bolsa família, vale gás e bolsa escola – não retiram do requerente o direito à percepção do benefício

---

7 O conceito legal de deficiente está previsto no §2º do artigo 20 da Lei 8.742/93, nos seguintes termos: “Para efeito de concessão deste benefício, considera-se: I - pessoa com deficiência: aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas; II - impedimentos de longo prazo: aqueles que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos”.

8 O conceito legal de família está previsto no artigo 20, §1º, da Lei 8.742/93, nos seguintes termos: “Para os efeitos do disposto no caput, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto”.

---

assistencial, vez que todos almejam com referidos benefícios uma forma de justiça social.<sup>9</sup> Além disso, “os benefícios assistenciais representam a concretização de uma das facetas do princípio da dignidade humana” (RAMMÊ, 2012, p. 40).

Conforme Barros Júnior (2012, p. 204),

O Benefício de Prestação Continuada pode ser devido a mais de um membro da mesma família desde que atendidos todos os requisitos, sendo que o valor do benefício concedido ao idoso não será computado no cálculo da renda mensal bruta familiar para fins de concessão do Benefício de Prestação Continuada a outro idoso da mesma família, devendo o seu pagamento ser efetuado em até 45 dias após cumpridas todas as exigências.

Com relação ao critério econômico, que analisa a renda *per capita* dos membros do grupo familiar do postulante ao benefício, o atual posicionamento jurisprudencial caminha no sentido de avaliar outros fatores de ordem pessoal que possibilitem a interpretação extensiva do dispositivo legal que impõe a renda de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo por componente do grupo familiar (HENDGES; MULLER, 2013).<sup>10</sup>

Assim, não pode ser considerado em situação de miserabilidade somente aquele indivíduo que comprove renda familiar inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo *per capita*, sob pena de ser desrespeitado o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, já que muitas vezes ainda que a renda familiar seja superior ao limite legal imposto, gastos com alimentação, medicamentos e cuidadores podem deixar o deficiente ou o idoso sem condições materiais mínimas (RAMMÊ, 2012).

Nesse propósito, aliás, nasceu no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, importante corrente jurisprudencial dentro do direito pátrio que

---

9 Nesse sentido, o Enunciado 51 – IV FONAJEF: “Sem prejuízo de outros meios, a comprovação da condição socioeconômica do autor pode ser feita por laudo técnico confeccionado por assistente social, por auto de constatação lavrado por oficial de justiça ou através de oitiva de testemunha”.

10 Nesse sentido, esclarece Rossés (2013, p. 237): “A jurisprudência em geral vem atribuindo interpretação extensiva do parágrafo único do art. 345 do Estatuto do Idoso, determinando a exclusão, no cálculo da renda per capita familiar: a) da renda advinda do benefício assistencial ao idoso/pessoa com deficiência; b) de renda de qualquer benefício previdenciário no valor de um salário mínimo já concedido a membro do grupo familiar, seja o requerente idoso ou pessoa com deficiência”.



firmou, mediante interpretação extensiva do disposto no §3º do art. 20 da Lei 8.247/93, modificação substancial que eleva o critério da renda *per capita* para ½ salário mínimo por membro do grupo familiar, de acordo com os critérios da razoabilidade e da isonomia, vez que presentes na Lei 9.533/97 tal percentual para a caracterização de miserabilidade.<sup>11</sup>

11 A corrente jurisprudencial referida surgiu do entendimento da 5ª Turma do TRF/4, nos autos da apelação n. 2002.04.01.046195-1/PR, cujo fundamento, vem assim referido: “[...] 4. É de ser mantida a orientação de que o § 3º do art. 20 da Lei 8.742/93 deve ser interpretado no conjunto de leis que tratam da assistência social aos necessitados e sob o pálio da Constituição Federal, pois não haveria razão para tratamento diferenciado entre o que se considera “miserável” para os fins das Leis 9.533/97 e 10.219/01 (que tratam, respectivamente, do programa federal de garantia de renda mínima - PETI e da “Bolsa Escola”) - onde se presume miserável aquele que tiver renda mensal per capita inferior a ½ do salário mínimo - e para a Lei 8.742/93, onde necessitado (miserável) somente será aquele que detiver renda mensal per capita inferior a ¼ do salário mínimo. Se, naqueles ordenamentos, se considera miserável quem tem renda inferior a meio salário mínimo, esse mesmo critério pode e deve ser aplicado aos aspirantes ao benefício assistencial de que trata a Lei 8.742/93. Não há como se admitir parâmetros diversos para situações idênticas, se, na realidade, importa mesmo saber quem é miserável, nos termos da lei. 5. Tratando-se de benefício de assistência social cujo retardo é, por si só, causador de danos irreversíveis, é evidente a ocorrência de periculum in mora, ainda mais porque esse risco se multiplica, considerando-se o amplo universo de deficientes que ficam ao desabrigo de qualquer assistência, em virtude do questionado enfoque administrativo” (TRF4, AC 2002.04.01.046195-1, rel. Juiz Antonio Albino Ramos de Oliveira, j. 9-4-2003). Até os dias atuais esta corrente ainda é vastamente utilizada pelo TRF/4, a exemplo do seguinte precedente: EMENTA: BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. INCAPACIDADE PARA O TRABALHO E PARA A VIDA INDEPENDENTE. SITUAÇÃO DE RISCO SOCIAL. REQUISITOS PREENCHIDOS. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. 1. O direito ao benefício assistencial pressupõe o preenchimento dos seguintes requisitos: a) condição de deficiente (pessoa que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condição com as demais pessoas) ou idoso (neste caso, considerando-se, desde 1º de janeiro de 2004, a idade de 65 anos); e b) situação de risco social (estado de miserabilidade, hipossuficiência econômica ou situação de desamparo) da parte autora e de sua família. 2. A incapacidade para o trabalho e para a vida independente restou comprovada por meio de perícia judicial. 3. In casu, considerando o número de membros da família da parte autora e a renda mensal familiar apurada no estudo socioeconômico, a renda mensal per capita é superior a ¼ do salário mínimo, mas inferior a meio salário mínimo, valor este que, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal (Reclamação n. 4374 e RE n. 567985), seria razoável para ser utilizado como referência para aferição da renda familiar per capita. Não obstante isso, a situação de risco social ainda poderia ser demonstrada por outros meios de prova, segundo precedente do STJ (REsp 1112557/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 28/10/2009, DJe 20/11/2009). 4. Comprovado o preenchimento dos requisitos legais, deve ser concedido o benefício em favor da parte autora, desde a data do indeferimento administrativo (30-03-2009), como postulado na inicial. 5. Preenchidos os requisitos exigidos pelo art. 273 do CPC - verossimilhança do direito alegado e fundado receio de dano irreparável -, é cabível a antecipação dos efeitos da tutela. (TRF4, AC 0010460-53.2012.404.9999, Sexta Turma, Relator Celso Kipper, D.E. 07/08/2013).

---

Este entendimento serviu também para que o Superior Tribunal de Justiça adotasse em sede de julgamento de recursos repetitivos, uma maior elasticidade com relação ao critério da renda *per capita*, admitindo que a renda superior a 1/2 salário mínimo por membro do grupo familiar do requerente poderá ser provada por outros meios, sendo que a renda em 1/4 por cabeça se presume de modo absoluto e independe de outros critérios probatórios.<sup>12</sup>

Enfrentando a discussão criada com relação ao estabelecimento dos critérios da renda per capita, o Supremo Tribunal Federal manifestou-se no sentido que a verificação de outros critérios para chegar-se ao reconhecimento do direito ao benefício, mesmo para aqueles com renda superior a 1/4 não ferem o julgamento da ADI 1.232 (STRINGARI; PAGANELLI, 2012).

Conforme Rammê (2012, p. 39),

O benefício assistencial de prestação continuada, ao destinar-se a idosos e deficientes em situação de miserabilidade,

---

12 “RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. ART. 105, III, ALÍNEA C DA CF. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. POSSIBILIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA CONDIÇÃO DE MISERABILIDADE DO BENEFICIÁRIO POR OUTROS MEIOS DE PROVA, QUANDO A RENDA PER CAPITA DO NÚCLEO FAMILIAR FOR SUPERIOR A 1/4 DO SALÁRIO MÍNIMO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. 1. A CF/88 prevê em seu art. 203, caput e inciso V a garantia de um salário mínimo de benefício mensal, independente de contribuição à Seguridade Social, 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. 2. Regulamentando o comando constitucional, a Lei 8.742/93, alterada pela Lei 9.720/98, dispõe que será devida a concessão de benefício assistencial aos idosos e às pessoas portadoras de deficiência que não possuam meios de prover à própria manutenção, ou cuja família possua renda mensal per capita inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo. 3. O egrégio Supremo Tribunal Federal, já declarou, por maioria de votos, a constitucionalidade dessa limitação legal relativa ao requisito econômico, no julgamento da ADI 1.232/DF (Rel. para o acórdão Min. NELSON JOBIM, DJU 1.6.2001).4. Entretanto, diante do compromisso constitucional com a dignidade da pessoa humana, especialmente no que se refere à garantia das condições básicas de subsistência física, esse dispositivo deve ser interpretado de modo a amparar irrestritamente a o cidadão social e economicamente vulnerável.5. A limitação do valor da renda per capita familiar não deve ser considerada a única forma de se comprovar que a pessoa não possui outros meios para prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, pois é apenas um elemento objetivo para se aferir a necessidade, ou seja, presume-se absolutamente a miserabilidade quando comprovada a renda per capita inferior a 1/4 do salário mínimo. 6. Além disso, em âmbito judicial vige o princípio do livre convencimento motivado do Juiz (art. 131 do CPC) e não o sistema de tarifação legal de provas, motivo pelo qual essa delimitação do valor da renda familiar per capita não deve ser tida como único meio de prova da condição de miserabilidade do beneficiado. De fato, não se pode admitir a vinculação do Magistrado a determinado elemento probatório, sob pena de cercear o seu direito de julgar.7. Recurso Especial provido.” (REsp 1.112.557/MG, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, TERCEIRA SEÇÃO, DJe de 20/11/2009).

---

pessoa cuja autonomia física, e em alguns casos mental, resta flagrantemente comprometida, deixa transparecer sua clara intenção dignificante de garantia de um mínimo existencial.

Além disso, conforme defende Vaz (2008, p. 88), no direito previdenciário sempre deve ser considerado o princípio *in dubio pro misero*, pois este “representa a idealização de sua filosofia, que é protetiva, como forma de viabilizar melhores condições de vida aos mais necessitados, e realizar, senão a isonomia, o abrandamento das diferenças sociais”.

O benefício assistencial deve sempre objetivar seja assegurado o mínimo existencial do sujeito postulante, como forma de efetivação do princípio da dignidade no mais fidedigno conceito social e constitucional do termo, não se prestando, jamais, a permitir fraudes de qualquer natureza ou servir de subterfúgios a ocultar falsa situação de pobreza dos que dele usufruam, sob pena de se premiar a inatividade do sujeito que teria condições de vir a prover seu próprio sustento.

Nesse sentido, entende Rossés (2013, p. 243):

O benefício assistencial é uma medida emergencial, da qual as pessoas devem se valer quando efetivamente precisarem. Tal benefício não pode servir de estímulo para que o necessitado continue na posição em que se encontra, como complementação de renda a pessoas pobres, nem tampouco como incentivo à informalidade das atividades laborais.

Assim, ainda que a tendência atual da jurisprudência seja pela relativização do critério econômico na concessão do benefício de prestação continuada, importa ressaltar que tal benefício assistencial sempre dependerá de criteriosa análise da situação concreta do requerente, de modo a evitar fraudes ou abusos em sua concessão, e permitir que o benefício seja percebido pelas pessoas que dele realmente necessitem.

Tal cautela na concessão do benefício de prestação continuada é de extrema importância, já que garante o recebimento do benefício por pessoas efetivamente necessitadas e sem condições de prover o seu próprio sustento, de forma a efetivar o principal objetivo do benefício assistencial, que é garantir o mínimo existencial para que a pessoa possa se desenvolver, como determina o princípio da dignidade humana, valor constitucional e fundamento de todo o ordenamento jurídico brasileiro.

---

## Conclusões

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o princípio da dignidade humana passou a ser reconhecido como valor constitucional supremo, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, e orientador de todo o ordenamento jurídico. Não se trata somente de um direito fundamental, mas de objetivo a ser alcançado por todos os direitos fundamentais previstos no texto constitucional.

Nesse sentido, a assistência social é instrumento-chave em busca da efetividade da dignidade humana, já que é política pública que ampara os cidadãos mais necessitados por meio de ações, iniciativas e benefícios de forma a lhes proporcionar o mínimo existencial necessário para que seja possível uma vida digna.

O benefício assistencial de prestação continuada possui grande importância no âmbito da assistência social, já que visa garantir as necessidades básicas dos cidadãos que não podem prover a própria subsistência, reconhecidamente vulneráveis em razão de deficiência incapacitante ou da idade avançada, assegurando uma melhor qualidade de vida a seus beneficiários.

Assim, ao atender os mais necessitados, o benefício assistencial de prestação continuada está estreitamente ligado à noção de justiça social, e deve ser reconhecido como importante instrumento no enfrentamento da pobreza e da grande desigualdade social existente no país.

De modo que a relação entre o princípio da dignidade humana e os direitos da seguridade social mostra-se bastante clara, vez que os direitos relacionados à saúde, à previdência e à assistência social são direitos sociais de grande importância em busca da efetivação da dignidade humana, pois buscam proteger o cidadão durante toda a sua existência, promovendo o bem-estar e a justiça social.

Assim, somente quando os direitos sociais são alcançados, seja pela atuação estatal, seja pela tutela prestada pelo Poder Judiciário, é que o cidadão tem acesso ao denominado “mínimo existencial”, sem o qual o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana não é efetivamente respeitado.

---

## Referências

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. Trad. Alfredo Bosi e Ivone Castilho Benedetti. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de. A concessão de benefício assistencial ao idoso. **Revista Síntese: trabalhista e previdenciária**, v. 24, n. 279, p. 9-23, set. 2012.

AMARAL, Carolline Scofield. O critério de aferição da miserabilidade para fins de concessão do benefício assistencial de prestação continuada (artigo 203, inciso V, da CF): a construção e reconstrução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista Síntese: trabalhista e previdenciária**, v. 24, n. 279, p. 24-49, set. 2012.

BALTAZAR JUNIOR, José Paulo; JUNIOR ROCHA, Daniel Machado da. **Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social: Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

BARROS JÚNIOR, Edmilson de Almeida. **Direito previdenciário médico: benefícios por incapacidade laborativa e aposentadoria especial**. São Paulo: Atlas, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.

\_\_\_\_\_. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 4. ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BERNARDO, Leandro Ferreira; FRACALLOSSI, William. **Direito previdenciário na visão dos tribunais**. São Paulo: Método, 2012.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 44. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

CHAVES, Vitor Pinto. **O direito à assistência social no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

---

COELHO, Inocêncio Mártires. A seguridade social como instrumento de concretização de direitos fundamentais. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO (Coord.). **Direito previdenciário em debate**. Curitiba: Juruá, 2008, p. 39-46.

FARIAS, José Fernando de Castro. **A origem do direito de solidariedade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 4. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2000.

HENDGES, Carla Evelise Justino; MULLER, Eugélio Luis. Alterações na disciplina do benefício assistencial previsto no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal de 1988. **Revista brasileira de direito previdenciário**, v. 2, n. 12, p. 5-26, dez./jan. 2012/2013.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

PEIXINHO, Manoel Messias; FERRARO, Suzani Andrade. Seguridade social e direitos fundamentais. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO (Coord.). **Direito previdenciário em debate**. Curitiba: Juruá, 2008, p. 99-107.

RAMMÊ, Adriana Santos. Interpretando o critério econômico de concessão de benefício assistencial à luz do princípio da dignidade da pessoa humana. In: CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; DUARTE, Francisco Carlos; STRINGARI, Amana Kauling (coord.). **Hermenêutica aplicada: o benefício assistencial de prestação continuada à luz das teorias neoconstitucionais**. Curitiba: Juruá, 2012, p. 27-49.

ROSSÉS, José Pedro Oliveira. Benefício assistencial de prestação continuada: as interpretações extensivas do parágrafo único do art. 34 do estatuto do idoso. **Revista de previdência social**, v. 37, n. 388, p. 233-243, mar. 2013.

---

SANTOS, Mirian Andrade. O princípio da dignidade humana e a seguridade social. **Revista de direito do trabalho**, v. 38, n. 148, p. 153-166, out./dez. 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 3. ed. rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

STRINGARI, Amana Kauling; PAGANELLI, Cleber Regian. O limite econômico de 1/4 do salário mínimo de renda per capita como requisito objetivo à concessão do benefício de prestação continuada. In: CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; DUARTE, Francisco Carlos; STRINGARI, Amana Kauling (coord.). **Hermenêutica aplicada: o benefício assistencial de prestação continuada à luz das teorias neoconstitucionais**. Curitiba: Juruá, 2012, p. 11-26.

VAZ, Laurita Hilário. Contribuição jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO (Coord.). **Direito previdenciário em debate**. Curitiba: Juruá, 2008, p. 81-88.





# DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO HUMANO AO DESENVOLVIMENTO DA POPULAÇÃO CARENTE BRASILEIRA

*Jailton Macena de Araújo*

**Resumo:** a assistência social, enquanto direito universal, desempenha papel fundamental na realização dos direitos humanos, em especial o direito humano ao desenvolvimento, reconhecido como pressuposto primordial na realização da existência digna, do bem-estar e justiça sociais apregoados constitucionalmente. Há de se reconhecer que, para a efetivação dos direitos humanos, é imperioso que sejam implementadas políticas públicas, assentadas nos ditames da assistência social, de modo que sejam realizados os objetivos de eliminação da pobreza, redução das desigualdades e promoção do desenvolvimento, como meios de efetivarem os direitos humanos decorrentes da cidadania plena, haja vista que a pobreza é, indiscutivelmente, violadora dos direitos humanos. Nessa medida, pretende-se avaliar o Programa Bolsa Família enquanto principal instrumento de realização do dever estatal de assistência, no Estado brasileiro hodierno, bem como analisar, sob o prisma teórico normativo, os impactos que mencionada política pública tem na concretização dos ideários de cidadania social, capazes de promover o direito humano ao desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Assistência Social; Direitos Humanos; Programa Bolsa Família; Direito ao Desenvolvimento; Cidadania.

---

## Introdução

O favorecimento à efetivação do direito humano ao desenvolvimento, por intermédio das políticas públicas de assistência social, é questão pontual nas discussões de diversas áreas das ciências sociais, em especial, no âmbito jurídico, isto porque se tornam relevantes as pesquisas nas quais se leva em consideração o crescimento econômico, mas sem olvidar, principalmente, o desenvolvimento socioeconômico fomentado pelas políticas sociais.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dá especial importância ao desenvolvimento, erigindo como objetivos do Estado brasileiro a garantia de desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização; e a redução das desigualdades sociais e regionais. A própria estrutura constitucional, bem como em decorrência da obrigação hermenêutica sistemático-teleológica de aplicação dos princípios constitucionais, os princípios da ordem econômica, inseridos no art. 170 da Constituição de 1988 devem funcionar como diretrizes e objetivos a serem alcançados pelas políticas sociais.

Como forma de alcançar a efetivação das previsões constitucionais, surge uma série de programas, projetos e atos cujo objetivo é o de minorar as mazelas sociais, na medida em que visa, por exemplo, a distribuição mínima de renda, com o fulcro de promover a justiça social, o que nesse desiderato deve ser intentado sempre em observância aos princípios constitucionais da redução das desigualdades regionais e sociais e da erradicação da pobreza e da marginalização.

Por se entender que é dever dos governos (federal, estadual e local) estabelecerem projetos de desenvolvimento, com vistas a reduzir as desigualdades na distribuição da renda e promover incentivos econômicos, surge, em 2003, o Programa Bolsa Família (PBF), a fim de reunir outros programas assistenciais já existentes à época.

Assim, o presente trabalho tem como objeto a análise do direito humano ao desenvolvimento socioeconômico perpetrado por meio das práticas do PBF, com a implementação dos direitos sociais, pela distribuição do benefício pecuniário e pela exigência do cumprimento das condicionalidades, no intuito da promoção da justiça social que promovem cidadania.

---

## **1. Eficácia e efetividade das políticas sociais para efetivação do direito humano ao desenvolvimento socioeconômico: o Programa Bolsa Família**

As discussões que giram em torno dos programas de transferência de renda no Brasil tiveram início na década de 1990, entretanto, sua implementação por meio de programas sociais cujo objetivo era a distribuição de renda ocorreu apenas em 2001 com a criação de programas federais como o Programa Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, muito embora, desde o ano de 1996 já houvessem sido criados o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), promovendo significativa expansão dos programas sociais federais existentes desde 1996 e a criação de outros programas.

O Estado brasileiro passou a dispor de mecanismos institucionais voltados para a questão social, de modo a assegurar cidadania às pessoas que viviam à margem de quaisquer direitos, criando instrumentos que contribuem para a erradicação da pobreza absoluta e para a construção de maior equidade socioeconômica no Brasil (SUPLICY, 2007, p. 9).

A partir do ano de 2003 foi criado o Programa Fome Zero, reconhecido, ainda hoje como a principal estratégia de enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, articulado principalmente através da implementação do Programa Bolsa Família. Com o intuito de unificar os diversos programas de transferência de renda existente à época (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás, PETI) o Programa Bolsa Família foi ampliado paulatinamente, de modo que em 2006, já estava em efetiva execução em todos os municípios brasileiros e no Distrito Federal, atingindo, atualmente, mais de catorze milhões de famílias pobres e contando com recursos na ordem de 24 bilhões de reais, representando o maior programa social já implementado, e firmado como o eixo primordial da proteção social no Brasil da atualidade.

As discussões que envolvem a implementação de programas sociais, como o Programa Bolsa Família, voltados à transferência de renda tem vivenciado uma ampliação imensa no plano internacional, mais precisamente a partir dos anos 1980, situando-se no âmbito das grandes transformações econômicas, sociais e no mundo do trabalho em decorrência dos processos complexos ligados a abrangência da revolução tecnológica da era da informação e dos problemas sociais ocasionados pela globalização.

As experiências com programas de transferência de renda (PTR) surgem nos países desenvolvidos, neste século, à medida que se vai

---

consolidando o Estado de Bem-Estar Social. A ideia, já formulada por pensadores liberais desde o século XVIII, era criar uma rede de proteção social para as populações mais pobres, por meio de transferência de renda complementar. Muitos países europeus (Dinamarca e Alemanha, entre outros), já nos anos de 1930-40, passaram a adotar políticas com este perfil redistributivo<sup>1</sup> (LAVINAS, 1999, p. 65).

É evidente que o processo de implementação dos programas de transferência de renda necessita, em cada realidade socioeconômica, de uma adequação ao perfil social dos beneficiários de modo que se possibilite efetivamente uma redução dos índices de desigualdade social pela via das políticas sociais redistributivas que:

[...] consistem na redistribuição de renda, com deslocamento de recursos das camadas sociais mais abastadas para as camadas mais pobres, bem como as políticas sociais universais, como a seguridade social. As políticas de redistribuição explícitas costumam gerar resistência dos setores de maior renda, que se veem prejudicados com a redestinação de recursos supostamente de todos para setores com menos recursos (SCHMIDT, 2008, p. 2313-2314).

Essas políticas sociais redistributivas, muito embora sejam reconhecidamente essenciais para o processo de desenvolvimento sofrem críticas à sua implementação:

O desafio ainda é grande: o critério de inclusão precisa permitir a ultrapassagem para o atendimento de famílias pobres e não apenas indigentes, como de fato vem ocorrendo; o benefício precisa ser elevado para um patamar de pelo menos um salário mínimo; a transferência monetária precisa ser mais articulada ao acesso a serviços sociais básicos e a políticas e programas sociais estruturantes; os Programas de Transferência de Renda, como outros programas sociais, precisam, sobretudo, ser articulado a uma Política Econômica que seja capaz de distribuir a renda e a riqueza socialmente produzida, gerar emprego e renda para a população que tenha condições de se autonomizar (LAVINAS, 1999, p. 12-13).

---

1 No presente, a União Europeia e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) preconizam a adesão dos países membros aos PTR, embora isto seja questão de soberania nacional. Daí a diversidade de formatos, mas os PTRs têm traços comuns.

---

Em razão da necessidade de criar políticas sociais compensatórias para um eficiente funcionamento da sociedade, com o intuito de remediar os danos causados pelo capitalismo, que gera esta lacuna entre ricos e pobres, o Estado tem o papel de intermediador entre as duas classes com o dever de reduzir cada vez mais a pobreza e a desigualdade.

Nessa medida, a escolha das políticas e ações de desenvolvimento, enquanto direito humano, para a redução das desigualdades sociais, baseadas no princípio da solidariedade e na justiça social, não podem acontecer a partir da simples conceituação de princípios abstratos, sendo imperioso que se tome como ponto de partida estudos e avaliações apoiados na situação da região ou localidade que se visa beneficiar, exigindo que haja verdadeiro aproveitamento das possibilidades ofertadas pela política social, no propósito de haver o acompanhamento mais próximo do Estado e de setores da sociedade civil. E para tanto se faz necessário que sejam colocados em prática programas sociais voltados à erradicação da pobreza e da marginalização.

A construção da proteção social estatal, que remonta aos anos de 1930, mostra que a regulação do Estado brasileiro, no campo das políticas sociais, tem, historicamente, se efetivado mediante programas e ações fragmentadas, eventuais, portanto, descontínuas. A histórica e profunda concentração de renda decorrente dos modelos de desenvolvimento econômico adotados ao longo da construção do capitalismo industrial no Brasil e a sobre-exploração da força de trabalho vem se aprofundando apesar da adoção de um conjunto amplo de programas sociais que são marcados por um caráter essencialmente compensatório, pouco contribuindo para amenizar as condições de pobreza de largo contingente da população brasileira. Isso ocorre apesar do volume elevado de recursos aplicados e da grande quantidade e variedade de programas. Esse sistema tem situado, historicamente a população beneficiária no campo do não direito ou da cidadania regulada, deslocando o espaço do direito para o terreno do mérito, além de servir como instrumento para a corrupção, demagogia, fisiologismo e clientelismo político. (SILVA et al, 2007, p. 17).

Diante do papel econômico alcançado pela distribuição de renda no Brasil, muitos questionamentos são levantados, tendo em conta a situação das pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família. Muitas

---

circunstâncias, conforme pontuado por Silva na passagem acima, estão envolvidas e reclamam a necessária participação do Estado na promoção da justiça social.

A noção de justiça social, principalmente em face das necessidades das pessoas mais carentes, abrange a redução das desigualdades socioeconômicas, ocasião em que favorece o aumento do nível de renda das massas, possibilitando, assim, que um número cada vez maior de beneficiários tenha acesso ao mínimo de bens para o seu consumo, especialmente aqueles necessários à sobrevivência.

É necessário que se considere “[...] o problema central, que é o de obtenção de um perfil de distribuição da renda compatível com os objetivos de bem-estar social e de transformação da estrutura econômica” (FURTADO, 1969, p. 52). Com o Bolsa Família houve redução importante da quantidade de pessoas sujeitas à condição de pobreza e exclusão social e econômica no Brasil.

Como medida qualificadora e inovadora dos PTR, no Brasil, há que se mencionar a interação da transferência monetária, direcionada à família (como unidade beneficiária), com a política educacional voltada às crianças e adolescentes. Integrando o enfrentamento da pobreza com a melhoria das condições educacionais das futuras gerações (interligando ainda políticas sociais nos campos da saúde e do trabalho) e, nesta perspectiva, de distribuição de renda, nos moldes do PBF, passa a configurar um processo de atuação que faculta o mínimo de desenvolvimento socioeconômico às populações carentes.

É evidente que o Programa é caracterizado pela sua condição redistributiva, o que pode ser visualizado quando se reflete acerca da vinculação existente entre o acesso à renda e as ações de apoio à inclusão, por meio de programas e serviços de assistência social, saúde, educação e geração de renda, donde se pode depreender que o benefício financeiro torna-se um meio para o “desenvolvimento como liberdade” (SEN, 2005) e não um fim em si mesmo<sup>2</sup>.

---

2 Ora, no Estado de Bem Estar Social, que é baseado nos valores do desenvolvimento, justiça social, solidariedade e dignidade humana, a implementação de determinado programa social não deve significar um fim em si, mas apenas a criação de um instrumento de governo, um indício de obrigações a serem cumpridas, de condutas a serem implementadas, diante das consequentes responsabilidades administrativas e políticas atribuídas ao Estado e aos seus agentes para a consecução dos fins estatais (MANCUSO, 2001, p. 734).

---

No Brasil, muito se tem feito, mas ainda está longe de serem alcançados os objetivos constitucionais de redução das desigualdades e erradicação da pobreza. Programas como o Bolsa Família, e os impactos que ele promove imediatamente – e em longo prazo – na vida das pessoas apenas corroboram o quanto o Estado tem de fazer para transformar a realidade atual.

Além da intenção imediata do alívio da situação de pobreza, as atenções tem se voltado para a repercussão das condicionalidades e seu impacto na vida dos beneficiários. O fator educação já trouxe reflexos positivos comprovados pela melhora significativa da frequência escolar das crianças, que se incluem socialmente, afastando-se das margens da comunidade e integrando uma geração com perspectivas melhores de futuro.

Inclui-se dentre esses fatores a perspectiva social no campo da educação e do desenvolvimento do núcleo familiar, no qual os beneficiários do programa tornando-se potenciais consumidores, sentindo-se incluídos por participarem na esfera do consumo, muito embora estejam em categorias consideradas “excluídas”; objetivamente, a perspectiva econômica do PBF estimula as economias regionais e locais, impactando positivamente no mercado de consumo e na circulação de riquezas.

O ponto chave para a promoção da evolução e ampliação de modo mais eficiente e proveitoso do Programa Bolsa Família, bem como de qualquer outra política pública, é a ação inter-setorial destinada ao mesmo público alvo, o que no caso do PBF são as medidas educacionais, de infraestrutura, acessibilidade aos serviços de saúde e aprimoramento da fiscalização das condicionalidades, para que se chegue a um ponto de eficiência tal, que possibilite a emancipação dos mais pobres de modo a, conseqüentemente, esgotarem-se os índices de pobreza.

Enquanto os objetivos constitucionais caminham para a concretização paulatina, porém contínua, o que se vislumbra é de modo claro, o reflexo de benefícios sociais como o PBF na vida das populações mais carentes; são milhares de atendidos que tem a oportunidade de verem seus filhos na escola, que tem a possibilidade de participar da economia local e a perspectiva concreta de emergir em meio à pobreza.

---

## **2 Programas de transferência de renda: uma alternativa no combate à pobreza e às mazelas sociais e meio de promoção do mínimo existencial**

O Programa Bolsa Família (PBF) é, no Estado brasileiro e no mundo, o maior programa de transferência direta de renda com condicionalidades<sup>3</sup>. Referido programa tem o intuito de beneficiar famílias em situação de pobreza (com renda familiar mensal por pessoa de R\$ 70,01 a R\$ 140,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 70,00).

Conforme o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o PBF pauta-se na articulação de três dimensões essenciais: visam o desenvolvimento social e a elevação dos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), principalmente nas regiões mais pobres do Estado brasileiro; propiciar uma renda mínima de no máximo R\$ 242,00 (duzentos e quarenta e dois reais), com vistas à superação da fome e da pobreza; e, promover do alívio imediato da pobreza.

Além da pura e simples distribuição de renda, outras atividades são desenvolvidas paralelamente, seja por setores públicos, seja pela iniciativa privada, com o fim de efetivar de maneira mais eficaz a inclusão social e o desenvolvimento humano, econômico e social dos beneficiários do PBF, tais como programas complementares de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos. Ademais, surgem os estudos acerca do desenvolvimento como liberdade, proposta de ver a economia sob o prisma da valorização do direito humano ao desenvolvimento socioeconômico e, com isso, gerar riquezas ao meio social (aniquilar com as formas de pobreza e fome), do qual o Poder Público não se deve afastar, sob pena de comprometer os processos de desenvolvimento.

---

3 Considera-se como condicionalidades do Programa Bolsa Família a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social (art. 27 e seguintes do Decreto nº. 5.209 de 2004). Educação: frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos. Saúde: acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; e pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos. Assistência Social: frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil.



---

Verifica-se o reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que pode contribuir para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações com fulcro no princípio constitucional da justiça social. Neste sentido, assevera Draibe, ao analisar a situação socioeconômica do Estado brasileiro ao afirmar que, além do problema de distribuição de renda acima referido, outras questões devem ser enfrentadas:

O Brasil trouxe para o novo século as duas principais marcas da situação social que experimentou praticamente durante toda a segunda metade do século XX: uma das mais desiguais estruturas sociais dos países de médio e alto desenvolvimento econômico e um sistema de proteção social incompleto, frágil, incapaz de afetar positiva e significativamente os indicadores de desigualdade e exclusão social. É, portanto, ainda ampla a agenda de mudanças a ser percorrida pelo sistema, na busca de melhoras de orientação democrática e de justiça social (DRAIBE, 2002).

Da concepção garantista, que sobreleva uma atuação do Estado brasileiro no sentido de redução das desigualdades que promovem a eliminação da pobreza e da marginalização, advindo justamente da ideia do mínimo existencial, conteúdo definidor dos direitos fundamentais e que, em sua feição positiva, revela-se no sentido de entregar prestações estatais aos que mais delas necessitam.

Isto posto revela-se imperiosa a assertiva firmada pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em sua Recomendação Geral de número 12, na qual realça as obrigações do Estado no campo dos direitos econômicos, sociais e culturais (DESC's), que se revelam da seguinte maneira: respeitar, proteger e implementar. Sendo assim, cabe ao Estado efetivar cada uma destas obrigações como meio de se tornarem eficazes os direitos econômicos, sociais e culturais básicos dos cidadãos. Quanto à obrigação de respeitar, obsta ao Estado que viole tais direitos, portanto não deve o Estado ser mais um sujeito a violar os direitos mínimos da pessoa humana.

No que se refere à obrigação de proteger, cabe ao Estado evitar e impedir que terceiros (atores não estatais) violem estes direitos, portanto, ao ente estatal cabe a função preventiva ante as ingerências e ataques de outros sujeitos aos direitos mínimos da população carente. Por conseguinte, cabe ao Estado a obrigação de implementar medidas voltadas à realização de

---

políticas sociais. Nesta obrigação, especificamente, insere-se a legitimação do PBF, como ferramenta de implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais através da demanda do Estado à adoção de meios eficazes para a garantia, ampliação, efetivação e melhoria das condições de realização destes direitos, correlatos à ideia de mínimo existencial.

O mínimo existencial é conteúdo especial de análise para a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais (DESC's), por que é identificado na efetivação de direitos mínimos como o núcleo exigível para a efetivação da dignidade da pessoa humana, que o inclui como proposta para a concretização dos direitos à educação fundamental, à saúde básica, à assistência no caso de necessidade e ao acesso à Justiça, todos exigíveis judicialmente de forma direta.

Ao se referenciar a realização do mínimo existencial, Barcellos o reconhece como sendo o núcleo com conteúdo básico, e afere ainda que este “[...] núcleo, no tocante aos elementos materiais da dignidade, é composto de um mínimo existencial, que consiste no conjunto de prestações materiais mínimas sem as quais se poderá afirmar que o indivíduo se encontra em situação de indignidade” (BARCELLOS, 2002, p. 304).

Cabe ressaltar que, em um Estado onde cerca de 24,1% da população vive abaixo da linha da pobreza<sup>4</sup>, há necessidade de atuação do Poder Público para a redução das desigualdades sociais e a promoção da justiça social. Esse é um dado econômico relevante, pois segundo dados do relatório 2007/2008 do PNUD:

As transferências monetárias condicionais (CCTs) podem desempenhar um importante papel na quebra da ligação entre risco e vulnerabilidade. Definindo níveis mínimos garantidos para o rendimento e maiores regalias sociais na saúde, educação e alimentação, as CCTs permitem às populações pobres criar uma base legal para os seus direitos sociais. O Programa Bolsa Família no Brasil (BFP), um dos maiores esquemas CCT, demonstra que isso é possível (PNUD, 2007/2008).

É inegável também que onde a distribuição da renda e a participação dos programas assistenciais dos governos federal, estadual

---

4 Depois da criação do Bolsa Família em 2003 a proporção de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza só caiu. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), trazidos pela Revista Época, de 10 de novembro de 2008.

---

e municipal são mais efetivos, a população possui mais instrumentos para desenvolver-se, tendo mais perspectivas sociais e econômicas para a busca de seu bem-estar (DINIZ, 2007).

Prestações estas que se revelam como parcela mínima de saúde, educação, moradia, assistência social e renda a que todo homem deve ter acesso, desta maneira, é forçoso reconhecer que para se tornar efetivo o sentimento de dignidade para todas as pessoas, deve o Estado ofertar o mínimo social (existencial), para garantir que todas as pessoas tenham uma existência digna com um mínimo de direitos e de prestações garantidos.

Não se deve olvidar, ainda, que é necessário evitar que haja omissões do Poder Público quando se refere a direitos e a garantias da pessoa humana, no que concerne à valorização do direito humano ao desenvolvimento e à implementação de liberdades substanciais como garantia de segurança protetora, que devem ser aplicados também na adoção ou no aperfeiçoamento de políticas de desenvolvimento econômico e social de modo a potencializar a concretização dos “intitamentos<sup>5</sup>” sociais dos cidadãos. A esta evidência, cabe ressaltar o pensamento de Draibe, para quem:

A experiência brasileira recente de reformas na área social demonstra, uma vez mais, que as políticas sociais não podem tudo, muito menos sozinhas. Escapa às suas capacidades, desenhos e objetivos reverter ou mesmo reduzir níveis tão altos de pobreza e desigualdade quanto os apresentados pelo Brasil, quando o meio econômico em que opera é o do baixo crescimento, de forte desemprego, de fragilização das situações de geração sustentada de renda e de restrições fiscais tão duras, situação que fragiliza a elas próprias, as políticas sociais, mesmo quando melhoradas e aperfeiçoadas por reformas (DRAIBE, 2002).

Diminuir a pobreza e a desigualdade, de modo a se conseguir o crescimento econômico deve ser resultado de uma política redistributiva mais consequente e consistente dos governos, combinando investimentos no crescimento econômico (política industrial agressiva e competitiva)

---

5 Como esclarecido por Laura Teixeira Mota, tradutora do livro *Desenvolvimento como Liberdade* de Amartya Sen (2005, p. 54), o termo “intitamento”, neologismo por ela criado para traduzir a expressão *entitlement*, é empregado por Sen como o conjunto de disponibilidades a que o indivíduo pode ter acesso (denominado “dotação”); deve ser entendido, no aspecto da análise do combate à fome, como aquilo a que o Estado garante e apoia para a sua eliminação, e não simplesmente como uma possibilidade de superação da miséria.

---

com políticas sociais sólidas, em especial em matéria de educação e de saúde, além de uma reforma fiscal sensível e apoio aos setores sociais mais desfavorecidos.

A distribuição de renda implementada pelo PBF pode tornar a economia mais aquecida e, desta forma, o investimento feito pelo Estado retorna como reaplicação dos recursos transferidos pelos Poderes Públicos para a esfera privada, na forma de aquisição de bens) propiciando maior circulação de riquezas e efetivando o direito ao desenvolvimento econômico e geração de bem-estar social<sup>6</sup>. Como relatou a revista inglesa *The Economist*: “O esquema (antipobreza) ajudou a empurrar a taxa de crescimento econômico dos pobres da Região Nordeste acima da média nacional. Isto tem ajudado a reduzir o aumento das desigualdades no Brasil” (HAPPY, 2008).<sup>7</sup> Na realidade, o PBF tem como objetivo principal a inserção social, como destacado pela Revista *The Economist*:

Para prestar ajuda imediata aos pobres, o Bolsa Família, tem o objetivo de, a longo prazo, quebrar a cultura de dependência ao garantir que as crianças obtenham uma melhor educação do que os seus pais. Há alguns sinais encorajadores. A frequência escolar aumentou em Alagoas, e também em todo o país, graças em parte ao Bolsa Família e a um programa anterior chamado Bolsa Escola (HAPPY, 2008) <sup>8</sup>.

O pagamento em dinheiro propicia muito maior eficiência na distribuição dos benefícios sociais por possibilitar mais liberdade e menor possibilidade de desvios, além de propiciar menor perda de tempo no uso dos recursos. A exemplo do que ocorre com programas de ajuda a famílias carentes nos Estados Unidos, ou com o rendimento mínimo de inserção (RMI), na França (SUPLICY, 2004, p. 158).

---

6 Conforme noticiou o Instituto Humanitas Unissinos, o economista e senador Eduardo Suplicy defende a ampliação do PBF para o sistema de Renda Mínima, garantindo a todos os brasileiros um direito inalienável de participar da riqueza da nação, reduzindo assim as desigualdades (MUDAR, 2007).

7 Tradução livre de: “The scheme has also helped to push the rate of economic growth in the poor north-east above the national average. This has helped to reduce income inequality in Brazil” (HAPPY, 2008).

8 Tradução livre de: As well as providing immediate help to the poor, *Bolsa Família* aims in the long run to break this culture of dependency by ensuring that children get a better education than their parents. There are some encouraging signs. School attendance has risen in Alagoas, as it has across the country, thanks in part to *Bolsa Família* and to an earlier programme called *Bolsa Escola*. (HAPPY, 2008).

---

Nesta medida, deve-se corroborar o entendimento de que as liberdades e o desenvolvimento socioeconômico podem ser conjugados com políticas, projetos e ações de crescimento econômico, onde o Estado tem participação decisiva, em nome da redução das desigualdades sociais e regionais e da erradicação da pobreza e marginalização, através de fomento ao acesso ao mínimo de possibilidades que se abrem às pessoas que vivem em estado de extrema pobreza.

A educação é a mola-mestra para tal emancipação na busca do rompimento da sucessão geracional da pobreza, haja vista que, como afirmam Amaral et al. (1998, p. 6), “[...] a deficiência na formação educacional impede, por sua vez, um incremento na renda das novas gerações. Desta forma, cria-se um ciclo vicioso, no qual a pobreza de ontem determina a pobreza de hoje”.

E é a partir dos benefícios concedidos pelo Bolsa Família que muitas famílias conseguem, em regiões mais pobres, manter o seu sustento. É também através da forma como essa política social é direcionada à proteção e à promoção do bem-estar dessas pessoas que se possibilita, embora com opções de acesso a bens de consumo de maneira reduzida, o seu desenvolvimento como corolário da realização da cidadania plena.

### **3. Construção do direito universal à assistência social enquanto corolário do direito ao humano desenvolvimento – benefício pecuniário e programas complementares**

da força normativa conferida ao art. 170 da Constituição Federal de 1988, pode-se afirmar que toda a construção jurídica no Estado brasileiro, bem como todos os atos concretos do Poder Público relacionados à ordem social e econômica, para que sejam revestidos de legitimidade, devem estar comprometidos com a justiça social e com a solidariedade.

A essa evidência, os dispositivos constitucionais relativos à justiça social e à solidariedade não se configuram mera indicação moral, mas apresentam-se na ordem jurídica com toda a conformação normativa de comandos jurídicos de realização obrigatória, inclusive em relação às normas consideradas programáticas (MELLO, 2011, p. 54).

Satisfazer as necessidades e as aspirações humanas é o principal objetivo do desenvolvimento, além de retirar da extrema pobreza milhões de pessoas e inseri-las no seio da educação, do acesso à cultura, da

---

participação política e da inserção na economia. Além dessa abordagem, as pessoas também aspiram legitimamente a uma melhor qualidade de vida, não só por suas necessidades básicas, mas por uma questão de dignidade humana e proteção legal (ALIER, 2007, p.36-53).

O Programa tem caráter redistributivo, ao vincular o acesso à renda a ações de apoio à inclusão, por meio de programas e serviços de assistência social, saúde, educação e geração de renda, donde se pode depreender que o benefício financeiro torna-se um meio e não um fim, sendo considerada uma política inter-setorial, direcionada para a unificação dos programas dessa natureza, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades (art. 1º da Lei 10.836/2004).

O art. 203 da Constituição Federal de 1988 reza que “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” com o objetivo de proteger “[...] à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice”. É claro nos objetivos que são albergados pela legislação regente do Bolsa Família a repetição dos objetivos do art. 203, quando da intenção de combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência do benefício pecuniário associado à garantia do acesso aos direitos básicos de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar; bem como o objetivo de promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontrem.

Neste sentido, o art. 4º da Lei nº. 8.742 de 1993 que dispõe sobre a organização da assistência social e prescreve os princípios da supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; da universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; 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; da igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; da divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios de sua seleção.

É evidente que todas essas previsões legais envolvem a finalidade da assistência social enquanto direito fundamental assegurado no art. 6º

---

da Constituição, se coadunando aos objetivos do Programa Bolsa Família, que é, hodiernamente, medida assistencial de importância premente para a efetivação da inclusão social no Brasil, cujo objetivo primordial é a integração de todos os cidadãos ao trabalho e à vida digna.

Isso pode ser vislumbrado quando se reflete acerca da efetiva inserção de pessoas no mercado, associada à garantia de subsistência digna no meio social, que pressupõe uma prévia formação ou preparo dos beneficiários da política social, de modo que se impõe a necessidade da educação para que ocorra o bem-estar geral, que proporciona, de forma mediata, a inserção laboral e o rompimento inter-geracional do ciclo de pobreza. Nesse sentido Silva, para quem:

Toda transferência de renda é uma intervenção no mercado com a função regulatória de corrigir falhas de seu funcionamento, com vista a elevar a sua eficiência. Nesse sentido, pode ou não redistribuir renda, dependendo da opção política que os orienta. Essas opções são pelo menos de duas naturezas: opção liberal, que transfere renda só para manter a sobrevivência de uma dada população, tendo, por conseguinte, um caráter residual e compensatório, servindo tão somente, para o alívio imediato da pobreza, sem sua superação, ou seja, a pobreza é mantida em certo patamar, representando um mecanismo inclusive de controle social; opção redistributiva, que consiste numa transferência de renda com vistas a diminuir as desigualdades, implicando em redistribuição de renda, com conseqüente diminuição da pobreza e das desigualdades socioeconômicas (SILVA, 2008, p. 25-26).

O Programa Bolsa Família tem importância, indiscutível no aspecto do crescimento econômico e da inserção econômica dos beneficiários por permitir acesso ao consumo e à participação econômica com acesso a crédito e a financiamentos específicos para esse público de consumidores que detém no benefício estatal o seu único meio fixo de renda.

Nesse sentido, o ex-ministro do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Patrus Ananias ao refletir sobre a inserção econômica promovida pelo PBF destacou a sua importância para o aquecimento da economia ao afirmar que o “[...] aspecto bastante positivo do Bolsa Família é que, ao mesmo tempo em que resgata milhões de pessoas da situação de extrema pobreza, ele também transforma essas pessoas em consumidores, ajudando a estimular as economias locais e regionais (GARCIA, 2009)”.

---

É evidente, que no modelo proposto pelo Bolsa Família, o principal objetivo é redistribuir renda capacitando e orientando os beneficiários na intenção de reverter o quadro de miséria com o acesso aos bens sociais mínimos mencionados anteriormente a partir da consciência de cada um deles da necessidade de cumprimento e respeito às condicionalidades. Mencionado objetivo é expresso não na vertente emergencial do programa, qual seja a transferência direta de renda aos beneficiários e acompanhamento básico de saúde, mas primordialmente na vertente de longo prazo que é alicerçada na educação infanto-juvenil.

Num primeiro momento, se propõe avaliar a perspectiva da distribuição de renda e dos programas complementares, para, adiante, refletir-se acerca da importância das condicionalidades enquanto elemento de promoção contínua de bem-estar social.

Além da transferência monetária, para permitir a melhoria na alimentação e na elevação das condições de vida do grupo familiar, e das condicionalidades, o Bolsa Família inclui na sua estrutura o desenvolvimento de ações complementares pelos poderes públicos envolvidos, mediante a articulação com outros programas de natureza estruturante, ligadas principalmente à educação, à saúde e ao trabalho.

Essas ações ou programas complementares são um dos eixos de atuação do Bolsa Família pautados na articulação de ações que promovem às famílias beneficiárias oportunidades e condições para superar a pobreza, tencionando, de forma sustentável. Abrange diferentes áreas como educação, trabalho, cultura, microcrédito, capacitação e melhoria das condições habitacionais.

O argumento favorável aos programas complementares é que atuam no sentido de criar condições para o processo de emancipação social da família. São exemplos dessas ações os programas para alfabetização e aumento de escolaridade, qualificação e inserção profissional, formação de micro-empresendimentos, concessão de microcrédito, estratégias de apoio à aquisição, construção ou reforma de unidade habitacional, produção e acesso à cultura e emissão de documentos de identificação civil.

A conquista dos direitos sociais depende sobremaneira da intervenção estatal, o que não quer dizer que haja simplesmente condução do povo pelo Estado. Na realidade, a ausência de prestação pública (pelo Estado) dos direitos sociais se revela como uma privação manifesta da liberdade socioeconômica, imposta a alguém pela ação ou omissão daqueles que seriam responsáveis pela sua defesa e garantia.



---

Em razão dessa necessidade de implementação dos direitos sociais pelo Estado, é colocado como requisito de participação no Programa Bolsa Família o cumprimento de condicionalidades ligadas ao usufruto desses direitos. As condicionalidades são apresentadas, no âmbito do programa como instrumentos para a identificação das famílias com maior vulnerabilidade e risco social, e que, portanto, devem ter acompanhamento da rede de serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), via Secretaria de Ação Social dos Municípios (COTTA, 2009, p. 285).

Conforme pontua Barrozo (2004, p. 133), a “[...] mobilidade intrafamiliar transgeracional ascendente de educação e renda no Brasil é minúscula, no que reflete tendência mundial. A inércia da parca educação e da pobreza entre gerações da mesma família marca, com cicatriz brutal, a sociedade brasileira” O que exige que haja, por parte do Estado, além de uma preocupação com a distribuição de renda, também com o acesso aos direitos sociais pelas famílias pobres e extremamente pobres para que possa ocorrer essa ascensão intergeracional da condição de pobreza.

Com a inclusão dessas contrapartidas, há o aumento considerável da busca por esses serviços sociais – o Bolsa Família vem atendendo quantitativamente a um público considerável, cerca de 13 milhões de pessoas (13.171.810 pessoas beneficiárias diretas) e cerca de 52 milhões de pessoas que fazem parte dessas unidades familiares e que são direta ou indiretamente beneficiadas (BRASIL, 2011).

Os dados reafirmam o significativo alcance do PBF, embora seja visível o desafio do atendimento universal das famílias carentes que apresentam uma renda familiar inferior aos R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) prescritos na legislação do programa. Em relação aos impactos do Bolsa Família, a questão principal que se coloca não é necessariamente a melhoria imediata das condições de vida das famílias, mas de forma mediata é que se busca vislumbrar os maiores impactos, já que o programa pretende ofertar mecanismos de superação da pobreza que se relacionam de forma direta com a efetivação dos princípios-objetivos da República de erradicação da pobreza e das desigualdades regionais e sociais positivados na Carta Magna pela efetivação dos direitos sociais, em especial, saúde e educação.

Os direitos implementados com a efetivação da cidadania através do Bolsa Família representam oportunidade para a parcela mais carente da população de romper barreiras e começar a garantir a sua inclusão no universo do desenvolvimento como liberdade. Nesta visão, o PBF se

---

enquadra como programa social do Estado Brasileiro, cujo objetivo de promover a redução da condição de miserabilidade de grande parcela da população carente brasileira reflete estes níveis de proteção estatal que reforçam a ideia de que “não se pode defender com consciência ética a liberdade individual senão em um contexto de igualdade de oportunidades. Caso contrário, o que verdadeiramente se advoga é o império social da opressão” (SILVA, 1998, p. 220).

Pode-se questionar, pois, a respeito da impossibilidade de acesso a bens mínimos que ocorre em virtude da enorme distinção que existe entre os bolsões de riqueza absoluta e de miséria absoluta que acaba por se materializar na “[...] polarização entre a opulência absoluta e a indigência absoluta” (CHAUI, 2007, p. 322).

Nesta medida, é imperioso esclarecer que os direitos sociais – efetivados com a distribuição de renda como ocorre com os beneficiários do Programa Bolsa Família – não promove a igualdade em sua essência, mas fomenta oportunidades, não evitando que as desigualdades ocorram, mas impedindo que a pessoa humana, dotada de dignidade, seja excluída, arbitrariamente, do universo de possibilidades de acesso à justiça social (POMPEU, 2005, p. 23).

O que de maneira inquestionável possibilita no âmbito de atuação do Programa, a efetivação dos princípios constitucionais de redução das desigualdades regionais e sociais e a erradicação da pobreza no Brasil, pautada na intenção de melhorar a sorte dos pobres, posto que “[...] não há alternativa realista de justiça social no mundo subdesenvolvido do nosso tempo” (NUNES, 2003, p. 113) sem que haja a participação efetiva e eficiente do Estado de Bem-estar Social.

É necessário, portanto, que as políticas sociais que visam o combate à pobreza sejam uma combinação de políticas que estimulem o crescimento econômico e diminuam a desigualdade, com a distribuição de renda, complementada com a disponibilidade de acesso a bens sociais e bens de consumo que anteriormente o pobre não teria acesso (a princípio, aparentemente, a distribuição de renda e a disposição dos bens sociais concedem maior eficácia e velocidade ao processo de combate à pobreza). É evidente que “A concepção geral de justiça não impõe restrições quanto aos tipos de desigualdades permissíveis; apenas exige que a posição de todos seja melhorada (RAWLS, 2002, p. 67)”.

---

A superação das desigualdades, com a conseqüente erradicação da pobreza e da marginalização passa necessariamente por um processo de atuação estatal no sentido de transformação social. Desse modo, passar de uma sociedade dividida e excludente para uma sociedade livre, justa e solidária, implica a alteração de perfis socioeconômicos pela atuação das políticas sociais – evidentemente, de programas estatais como o Programa Bolsa Família (como ação especial, direcionada para pessoas em situação de vulnerabilidade) – para que se possa “aproximar do suposto igualitário”, o corolário da vertente assistencial do Estado brasileiro definida na Constituição de 1988 (SPOSATI et al., 1995, p. 12).

O Bolsa Família passa por estes aspectos, quando promove de maneira compensatória a distribuição do benefício pecuniário, apresentando a condição de ação afirmativa e realizando a discriminação positiva para a equalização dos sujeitos sociais, com a disponibilização e efetivação de direitos sociais como educação, saúde e alimentação, de modo a, em longo prazo, promover a autonomia dos sujeitos, em especial pela exigência das condicionalidades ligadas à educação.

Em lugar de ater-se tão somente à ideia de redistribuição, tentando minimizar os conflitos de escolha entre os valores do mercado e a concretização do valor bem-estar, o foco do PBF é tornar eficiente a realização dos valores constitucionais de redistribuição de bens sociais, de modo a se fomentar o direito humano ao desenvolvimento através do alívio da pobreza a fim de se assegurar um patamar básico (e digno) de cidadania.

Desse modo, uma ação global, ou estrutural, exercida sobre o conjunto de frentes articuladas, tais como a distribuição de renda, o fomento à educação e à saúde, associada à geração de emprego e renda, com capacitação dos cidadãos pobres para que possam ser absorvidos no mercado de trabalho de forma decente, é capaz de reduzir, em conjunto e de maneira ajustada aos interesses sociais, os índices de pobreza e marginalização em que se encontra parcela considerável da população brasileira.

Nesse sentido, o direito humano ao desenvolvimento socioeconômico é altamente dependente desse esforço conjunto de ações sociais orientadas para influenciar nos setores responsáveis pela construção dos objetivos constitucionais. Assim, os objetivos plasmados no art. 3º da Constituição Federal brasileira de 1988 demonstram a difusão de suas metas para a realização das políticas sociais no sentido de se erradicar a pobreza e

---

marginalização, a redução das desigualdades sociais e econômicas de modo a propiciar o direito humano ao desenvolvimento e a justiça social, com igualdade de oportunidades a todos os cidadãos brasileiros.

Para que seja ampliando o rol de potencialidades dos sujeitos, com a promoção dos direitos à educação, à saúde, à assistência social, à maternidade, *inter alia*, bem como para que seja garantindo um mínimo de possibilidades de consumo, há necessidade que ocorra a quebra do ciclo de exploração perpetrada pelo capitalismo, em sua face mais voraz, com a implementação de programas sociais cuja preocupação é a reversão do quadro de miséria e exclusão social. É nesta esfera que o Programa Bolsa Família atua.

Aduz Rocha (2008, p. 16) que o combate à pobreza, visando à redução das desigualdades sociais exige não só a oferta de serviços públicos, e outros benefícios que não se refletem na renda do indivíduo, mas também um esforço governamental crescente, através da implementação de políticas públicas que deem impulso adicional a visão simplista de bem-estar, mas também que reforce a renda dos sujeitos vulneráveis à pobreza.

Considerando-se a condicionalidade como uma corresponsabilização entre o Estado e a sociedade, o Poder Público passa a ter um novo papel quando da oferta dos serviços públicos e dos programas sociais, em especial no que se refere ao acompanhamento da qualidade e quantidade de bens sociais disponibilizados às famílias beneficiadas.

O objetivo das condicionalidades não é punir as famílias, mas responsabilizar de forma conjunta os beneficiários e o poder público, que deve identificar os motivos do não-cumprimento das condicionalidades e implementar políticas públicas de acompanhamento para essas famílias (BRASIL, 2010).

A liberdade como elemento para o desenvolvimento está inscrito no horizonte de possibilidades do homem, onde tudo “[...] se resume em dotar a sociedade de instituições que possibilitem ao indivíduo realizar plenamente suas potencialidades” (FURTADO, 1981, p. 2) o que gera, por conseguinte, cidadania em sua plenitude. A meta, na realidade, é fortalecer a posição dos destinatários dos serviços de educação para que se possa promover o desenvolvimento e a emancipação pela cidadania.

---

## Conclusões

Se o Brasil pretende levar a sério a ideia de erradicar a pobreza enquanto pressuposto de realização dos direitos humanos, as políticas sociais e os programas de transferência de renda como o Bolsa Família, provavelmente, terão que ser mantidas por muitos anos. O que reforça ainda por muito tempo a necessidade de se manter firme os propósitos de solidariedade e justiça social do Estado de Bem-Estar Social, que se corporificam como corolário do direito humano à assistência social.

É imposto, portanto, ao Estado de conformação solidária (de Bem-Estar Social), o dever de tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento, a partir do direito universal à assistência social, e o dever ainda de assegurar, entre outros, os direitos à igualdade de oportunidades para todos no acesso aos recursos básicos como educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa de renda.

A redução da pobreza depende, pois, tanto do crescimento da renda quanto, e de maneira indissociada, da sua melhor distribuição, isto porque, o crescimento é puramente concentrador de renda, o que exige medidas específicas do Poder Público, por uma questão óbvia de justiça social. Mas não se pode negar que do ponto de vista da dignidade e da liberdade do ser humano (a liberdade como pressuposto do desenvolvimento) o Bolsa Família (os seus benefícios e a exigência das suas condicionalidades) constitui um instrumento fundamental para a ampliação das possibilidades para o exercício da liberdade real e do desenvolvimento, que agrega o valor renda à realização de direitos sociais indispensáveis à emancipação do cidadão. É importante que se ressalte que um dos maiores avanços conseguidos com o Programa Bolsa Família foi a diminuição do número de miseráveis – pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza (menos de um dólar ao dia) –, haja vista que, reconhecidamente, a pobreza viola os direitos humanos.

Sem a participação efetiva do Estado, não há como se propor e se colocar em prática uma política de desenvolvimento (não é simplesmente uma questão de orçamento público destinado à execução de políticas públicas), que exige amplo planejamento e preocupação social. Cabe aduzir, deveras, que o desenvolvimento da comunidade é diretamente ligado a ação comunitária no sentido de fomentar, proteger e zelar por soluções destinadas aos problemas da própria população e esse despertar de cidadania é a vocação do PBF.

---

A isto se denomina legitimidade, que proporciona a motivação e a capacidade de se entender os problemas e contradições socioeconômicas a que estão submetidos, muito embora, na prática os problemas se agreguem a realidade de miséria e de necessidades básicas que dificultam a consecução do objetivo maior do Programa que é a emancipação dos pobres, a partir da universalização da assistência social como pressuposto dos direitos humanos.

## Referências

ALIER, Joan Martínez. *O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração*. Tradução de Mauricio Waldman. São Paulo: Contexto, 2007.

AMARAL, Carlos; SANTOS, Eleonora; BLANCO, Fernando; RAMOS, Sílvia. Programas de renda mínima e Bolsa-Escola: concepção, gestão e financiamento. In: *Revista planejamento e políticas públicas*, n. 17, 1998. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp.html>>. Acesso em: 28/10/2010.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro – São Paulo: Renovar, 2002, p. 305.

BARROZO, Paulo Daflon. A ideia de igualdade as ações afirmativas. *Lua Nova*. n.63, p. 103-141, 2004.

BRASIL. Programa Bolsa Família: o que são condicionalidades. *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Brasília. 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades>>. Acesso em: 3 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. *Avaliação e gestão da informação: MDS em números*. Ministério do desenvolvimento social e combate à fome. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ascom/index.php?cut=aHR0cDovL2FwbGljYWNvZXMubWRzLmdvdi5ici9zYWdpL2FzY29tL2dlcmFyL2luZGV4LnBocA==&def=v>>. Acesso em: 28 nov. 2011.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

---

COTTA, Tereza Cristina Silva. *Visões de proteção social e transferência de renda condicionadas no Brasil e no México*. 2009, 350f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Universidade de Brasília, Brasília, 2009. p. 285

DINIZ, Simone. Critérios de justiça e programas de renda mínima. *Revista Katálysis*. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 105-114, jan./jun., 2007.

DRAIBE, Sônia M. Brasil, a proteção social após 20 anos de experimentação reformista. Políticas públicas, proteção e emancipação. *Com Ciência: Revista eletrônica de jornalismo científico*. SBPC/Labjor, Brasil: 2002. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp10.htm>>. Acesso em: 29 mar. 2010.

FURTADO, Celso. *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. 2. ed. São Paulo: Nacional, 1981.

\_\_\_\_\_. *Um projeto para o Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1969.

GARCIA, Roseli. População atendida pelo Bolsa Família recebeu R\$ 12,4 bilhões em 2009. Assessoria de Comunicação. *Ministério do desenvolvimento social e combate à fome*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/noticias/populacao-atendida-pelo-bolsa-familia-recebeu-r-12-4-bilhoes-em-2009>> Acesso em: 22 ago. 2011.

HAPPY families: An anti-poverty scheme invented in Latin America is winning converts worldwide. *The Economist*. Maceió, 7 fev. 2008. Disponível em: <[http://www.economist.com/world/americas/displaystory.cfm?story\\_id=10650663&CFID=34242123&CFTOKEN=17331932](http://www.economist.com/world/americas/displaystory.cfm?story_id=10650663&CFID=34242123&CFTOKEN=17331932)>. Acesso em 13 nov. 2009.

LAVINAS, Lenas. Renda mínima: práticas e viabilidade. In: *Revista Novos Estudos* – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, nº. 53, p. 65-84, São Paulo, mar. 1999.

MANCUSO, Rodolfo de C. A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas. In: MILARÉ, Edis (coord.). *Ação Civil Pública: Lei 7.347/85 – 15 anos*, 2001, p. 731.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais*. 1. ed. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2011.

---

MUDAR o Bolsa Família em Renda Básica de Cidadania. A proposta de Eduardo Suplicy. *Instituto Humanitas Unisinos*. São Leopoldo, 28 jan. 2007. Disponível em: <[http://www.unisinos.br/ihu/index.php?option=com\\_noticias&Itemid=18&task=detalhe&id=4506](http://www.unisinos.br/ihu/index.php?option=com_noticias&Itemid=18&task=detalhe&id=4506)>. Acesso em: 17 nov. 2009.

NUNES, Antonio José Avelãs. *Neoliberalismo e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, *Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008* – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh/rdh20072008/hdr\\_20072008\\_pt\\_complete.pdf](http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh/rdh20072008/hdr_20072008_pt_complete.pdf)>. Acesso em: 07 dez. 2008.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. *Direito à educação: controle social e exigibilidade judicial*. Rio de Janeiro – São Paulo – Fortaleza: ABC, 2005.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?* 3 ed. 1 reimp. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais metodológicos. In: REIS, José Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 2307-2333.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SILVA, Reinaldo Pereira e. A reforma do Estado no Brasil e o descompromisso político com os direitos humanos. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Direitos humanos como educação para justiça*. São Paulo: LTr, 1998, p. 167-176.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Bolsa família: apresentando e problematizando sua resposta. In: LIMA, A. J.; SILVA, M. O. S.; (coord.) São Paulo – Teresina: Cortez, UFPI, 2008.

SPOSATI, Aldaiza; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sonia Maria Teixeira. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1995.



---

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. 3 ed. Aumentada. São Paulo: Cortez – Fundação Perseu Abramo, 2004.

\_\_\_\_\_. Prefácio: o prenuncio da renda básica de cidadania. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e et al. *A política social brasileira no século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.



# ASSISTÊNCIA SOCIAL: FILANTROPIA ESTATAL OU DIREITO FUNDAMENTAL?

*Maria Denise A. Pereira Gonçalves*

**Resumo:** através do presente estudo abordar-se-á a evolução da assistência social, com enfoque especial para o panorama brasileiro, apontando a forma como a mesma é tratada social e politicamente. Para tanto se fará uma análise sobre o seu reconhecimento como direito fundamental, capaz de promover a efetivação dos direitos humanos, bem como a sua implementação junto à comunidade, seja como política social ou mera filantropia. Em prosseguimento será objeto de exame o caso concreto das isenção concedidas nas passagens dos transportes coletivos e a forma como é encarado o custeio das referidas isenções. Trata-se de assunto de grande importância face à necessidade de mudança de visão acerca do assunto, tanto por parte dos governos como da própria comunidade, possibilitando a implementação de políticas sociais que realmente atendam às carências da população de forma cada vez mais eficaz e eficiente. Pela análise do tema apresentado, torna-se evidente que a sua discussão deve ser aprofundada para possibilitar o aprimoramento de ações com a consequente diminuição gradativa da camada da população que depende da destinação de verbas públicas para custear suas necessidades básicas.

**Palavras-chave:** Assistência Social; Direitos Fundamentais; Filantropia. Políticas Públicas.

## Introdução

Embora reconhecida como um direito natural do homem, a assistência social tem evoluído através dos tempos, passando de simples filantropia relegada às Instituições Religiosas e aos particulares à direito fundamental cuja efetivação passa a estar a cargo do Estado. No Brasil, a assistência social passou a constituir um dos pilares da seguridade social insculpida na Constituição Federal de 1988, meio eficaz de efetivar os direitos humanos.

---

O presente trabalho pretende fazer uma breve análise acerca da evolução da assistência social no Brasil e a forma como é vista, tanto pelos governos como pela própria população. Assim, abordar-se-á seu conceito e os princípios que a regem.

Ainda serão objeto deste estudo as maneiras como a assistência social é encarada política e socialmente, tecendo-se comentários sobre alguns programas sociais vigentes e sua exploração por parte dos agentes políticos brasileiros.

Analisar-se-á também o caso concreto de isenções de passagens em transporte coletivo e a implementação de seu custeio por parte dos governos, uma vez que, nem sempre tais isenções são tidas como direito fundamental à assistência social.

Para finalizar, apresentar-se-á a conclusão a que se chegou com as abordagens feitas, opinando-se sobre a melhor forma de implementação da direito fundamental à assistência social como meio de efetivação dos direitos humanos.

A pesquisa deu-se através da análise de textos e legislação, procurando simplificar a apresentação do tema, permitindo uma fácil compreensão.

## **1. A Assistência Social: Conceito**

A assistência social é um dos conjuntos de direitos protegidos pela Constituição Federal através da Seguridade Social, juntamente com a saúde e a previdência social.

Segundo o que dispõe a Constituição Federal em seu art. 203, a assistência social tem como um de seus objetivos a proteção da família, da infância, da adolescência, da velhice e da maternidade e será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição.

Por outro lado, a Lei nº 8.742/93, Lei de Organização da Assistência Social (LOAS), em seu art. 1º, define a assistência social como um direito do cidadão e dever do Estado, asseverando que “(...) é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

---

## 2. Evolução da Assistência Social no Brasil

A assistência social está presente em todas as sociedades humanas desde os primórdios da civilização, vista como uma ajuda aos mais necessitados, na própria ideia de dignidade da pessoa humana.

No Brasil, antes de 1930, não havia atuação do Estado em relação às políticas de assistência social por falta de previsão legal. A parcela das necessidades da população que eram atendidas era entregue, quase na sua totalidade, para a Igreja Católica a qual fundou, em 1534, a Santa Casa de Misericórdia de Santos, primeira organização de assistência no Brasil.

A atuação do Estado se restringia ao encaminhamento de necessitados à internação ou asilamento, uma vez que a pobreza era tida como uma disfunção social.

A partir da Constituição de 1934 o Estado passa a atuar de forma secundária no campo da assistência social, subsidiando o trabalho de organizações filantrópicas e assistenciais.

Por outro lado, merece destaque a criação, em 1938, do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), através do Decreto-Lei nº 525, o qual previa:

Art. 1º O serviço social tem por objetivo a utilização das obras mantidas quer pelos poderes públicos quer pelas entidades privadas para o fim de diminuir ou suprimir as deficiências ou sofrimentos causados pela pobreza ou pela miséria ou oriundas de qualquer outra forma do desajustamento social e de reconduzir tanto o indivíduo como a família, na medida do possível, a um nível satisfatório de existência no meio em que habitam.

Entretanto, efetivamente, o CNSS não chegou a ser um órgão atuante no campo da assistência.

Já em 1942, surge a primeira instituição nacional de assistência social, instalada em nível federal, sob a coordenação da primeira dama Darcy Vargas. Trata-se da LBA (Legião da Boa Vontade), entidade civil, sem fins econômicos, registrada junto ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

A LBA configura-se pela “simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/caridade x beneficiário/pedinte, conformando a relação entre Estado e classes subalternas”. (SPOSATI, 2003, p.46 *apud* CARVALHO, 2008, p.17)

---

Após grande período em que o Estado brasileiro atuou apenas de forma secundária com um viés de benevolência, surge a abertura democrática, quando se fortalecem os movimentos sociais e passa a prosperar a ideia de assistência social como um direito do cidadão e não mais como mera filantropia.

Através da Constituição Federal de 1988 a assistência social passa a ser reconhecida como um direito fundamental devendo ser prestada de forma universal, independentemente de contribuição.

### **3. Assistência Social como Direito Fundamental**

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, pautada no princípio da dignidade da pessoa humana, em seus artigos 22 e 25 dispõe que:

Art. 22. Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade.

Art. 25. 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança, em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Percebe-se que a assistência social se enquadra como efetivação dos direitos humanos consagrados na Declaração Universal dos Direitos do Homem e tem se constitucionalizado em diversos Estados como fruto de lutas e reivindicações de organizações sociais.

Segundo Lustosa e Ferreira (2002):

O processo de universalização dos mecanismos de proteção dos direitos humanos tem sido marcado não apenas pelo reconhecimento formal desses direitos, mas principalmente pelas lutas dos povos contra a opressão, contra a

---

exploração econômica e contra a miséria, o que passou a exigir a efetivação dos direitos enunciados pelos diferentes documentos internacionais.

No Brasil, com o advento da Constituição Federal de 1988, a assistência social passou a usufruir do *status* de direito fundamental.

Ao se analisar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, insculpidos no art. 3º, verifica-se que entre eles está “construir uma sociedade livre, justa e solidária (inciso I); erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (inciso III), sendo que para efetivá-los o legislador constitucional originário introduziu o Título VIII, Da Ordem Social, onde está contemplada a seguridade social, a qual compreende a saúde, a previdência social e a assistência social. Além disto, no art. 6º, a CF/88 elencou a assistência social como um direito social:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados na forma desta Constituição.

Nas palavras dos estudiosos Castro e Oliveira (2013, p.153):

Embora as constituições anteriores tenham tratado em seus textos do direito a assistência social, na realidade foi a Constituição de 1988 (CF88) que lhe conferiu seus específicos contornos e relevância, consagrando-o como verdadeiro direito fundamental social, no artigo 6º. Nesse artigo, consta, do rol dos direitos sociais, a “assistência aos desamparados”. Mais adiante, nos artigos 203 e 204, a CF88 engloba a assistência social no capítulo dedicado a seguridade social. Portanto, a Constituição atual delinea de forma mais específica o conteúdo, objetivos, fontes de custeio e organização da assistência social.

Assim, verifica-se que a partir de 1988 a assistência social não mais pode ser tratada como benevolência do Estado em relação aos mais necessitados, mas como direito consagrado constitucionalmente.

Destarte passa a ser dever do Estado adotar políticas públicas que atendam as demandas de assistência para que todos possam ter uma existência digna.

---

### 3.1. Consequências Jurídicas

A evolução da assistência social de filantropia estatal a direito fundamental implica em consequências jurídicas.

Por se tratar de um direito, seus titulares têm a possibilidade de exigir do Estado prestações positivas, com implemento de políticas públicas que satisfaçam os ditames constitucionais, inclusive por intermédio de ações judiciais.

Observa-se que inúmeras ações tem sido impetradas visando a obtenção de posicionamento judicial acerca de direitos à assistência social, como por exemplo:

Rcl 4427 MC-AgR / RS. - EMENTA: PREVIDÊNCIA SOCIAL. Benefício assistencial. Lei nº 8.742/93. Necessitado. Deficiente físico. Renda familiar mensal per capita. Valor superior a ¼ (um quarto) do salário mínimo. Concessão da verba. Inadmissibilidade. Ofensa à autoridade da decisão proferida na ADI nº 1.232. Liminar deferida em reclamação. Agravo improvido. Ofende a autoridade do acórdão do Supremo na ADI nº 1.232, a decisão que concede benefício assistencial a necessitado, cuja renda mensal familiar per capita supere o limite estabelecido pelo § 3º do art. 20 da Lei federal nº 8.742/93. (STF - Relator Min. Cezar Peluso. J. 06.06.2007).

AgRg no AREsp 147558 / RO - AGRADO REGIMENTAL EM AGRADO EM RECURSO ESPECIAL. PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. RECONHECIMENTO PELAS INSTÂNCIAS DE ORIGEM DA INCAPACIDADE DA BENEFICIÁRIA PARA O TRABALHO E PARA A VIDA INDEPENDENTE. ART. 20, § 2º., DA LEI 8.742/93. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRADO REGIMENTAL DO INSS DESPROVIDO.

1. A Lei 12.435/2011, que alterou o art. 20, § 2º. da Lei 8.742/93, determina que a incapacidade da pessoa portadora de deficiência, para fins de reconhecimento do direito à Assistência Social, seja analisada conjuntamente com os fatores profissional e cultural do beneficiário.



- 
2. Tendo o Tribunal a quo concluído, com base nas provas dos autos, a incapacidade para o trabalho, bem como para a vida independente é devida a concessão do benefício assistencial.
  3. A alteração dessa conclusão, na forma pretendida, demandaria necessariamente a incursão no acervo fático-probatório dos autos, o que encontra óbice na Súmula 7 do STJ.
  4. Agravo regimental do INSS desprovido. (STJ – Relator. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. J. 20.08.2013)

Entende-se que os beneficiários, diante da omissão do Estado em editar leis ou adotar políticas públicas capazes de atender às demandas de assistência social, poderão ingressar com Ações de Inconstitucionalidade por Omissão ou Mandado de Injunção, perante o Poder Judiciário.

Por outro lado, a doutrina e a jurisprudência são unâimes em afirmar que o Estado não pode se eximir de atender aos ditames constitucionais alegando, simplesmente, falta de recursos financeiros. Se faz necessário que sejam respeitados os princípios da máxima efetividade<sup>1</sup>, da reserva do possível<sup>2</sup>, do mínimo existencial<sup>3</sup> e da vedação do retrocesso<sup>4</sup>.

Assim, diante da omissão do Estado sob o argumento de impossibilidade econômica, poderá o Judiciário, mediante provocação, determinar que se cumpra a Constituição aplicando-se os princípios acima elencados a fim de assegurar o resguardo do núcleo essencial dos direitos fundamentais afrontados.

---

1 Deve-se garantir a máxima efetividade possível aos direitos e garantias fundamentais, os quais tem aplicação imediata segundo o § 1º do art. 5º da CF/88.

2 Trata-se de aplicação da razoabilidade para determinar a prestação estatal, dentro dos limites orçamentários sem frustrar ou inviabilizar a implementação das políticas públicas determinadas na Constituição.

3 Segundo a doutrina dominante, o mínimo existencial configura um patamar mínimo de condições materiais que possibilitem uma existência digna à pessoa humana.

4 Consubstancia a proibição de diminuição ou esvaziamento de um direito já concretizado. O Poder público ao editar leis ou implementar políticas sociais deve resguardar os direitos fundamentais já consagrados.

---

#### 4. A visão política e social da Assistência Social no Brasil

Como reflexo de uma cultura de filantropia arraigada no Estado brasileiro durante vários séculos, mesmo após a ascensão da assistência social à categoria de direito fundamental, ainda hoje persiste uma visão de “benesse estatal” para com os desamparados.

Segundo entendimento de Sposati (2007, p.442)

Há um simbólico arraigado a cultura social e política brasileira que sugere ser a assistência social a área do governo que autoriza aos necessitados, de preferência aos mais necessitados dentre os necessitados, o “acesso gratuito” a bens para a sua subsistência. A exemplo, se o leite é distribuído pela política de saúde ele tem sua entrega ao usuário como parte de um programa nutricional baseado em assegurar nutrientes, calorias e padrões saudáveis de alimentação materno-infantil. Se o mesmo leite é distribuído ao usuário pelo serviço público de assistência social, essa entrega é entendida como doação, auxílio ou ajuda para dar de comer à criança pobre ou faminta, filha de pais carentes. Transmuta-se a mesma ação de garantias de resultados a uma ação de ordem moral e emergencial direcionada a carentes sem qualquer relação ou menção a direitos ou deveres.

Com a inclusão da assistência no rol de direitos sociais insculpidos da Constituição, o constituinte objetivou criar condições materiais para uma existência digna, criando o dever de ação por parte do Estado.

Entretanto, ainda não se difundiu a ideia de direito, tanto no Poder público como no meio da sociedade. Nos dias atuais é comum que as pessoas entendam os programas assistenciais do governo como uma ajuda.

Quando é anunciado o montante do orçamento público destinado à assistência, ouve-se críticas de que são valores desviados de saúde, educação e segurança, porém, tais críticas não levam em consideração de que todo o valor empregado em assistência implicará em mais igualdade social e, conseqüentemente, em mais acesso à educação e aos demais serviços públicos, gerando desenvolvimento ao país.

De outra banda, vê-se que vários programas sociais têm sido implementados tanto em nível Federal como nos Estados Membros e Municípios. Dentre os programas do governo federal podemos citar os

---

seguintes: bolsa família<sup>5</sup>, minha casa minha vida<sup>6</sup>, farmácia popular<sup>7</sup>, pronatec<sup>8</sup>, programa universidade para todos<sup>9</sup>, bolsa estiagem<sup>10</sup> e Brasil carinhoso<sup>11</sup>.

Como se pode perceber o governo tem avançado muito em políticas sociais, o que é louvável, pois demonstra vontade política de efetivar os direitos sociais dos cidadãos.

Todavia, em algumas ocasiões os programas sociais lançados são utilizados como propaganda para auferir votos em futuros pleitos eleitorais, incentivando na população o sentimento de clientelismo político.

Entende-se que a propaganda acerca dos programas sociais é favorável quando se presta a esclarecer a sociedade sobre seus direitos, ajudando a extrair-lhe a ideia de benevolência estatal para com os necessitados.

Acrescente-se ainda que, para que os programas assistenciais atinjam suas metas e realmente diminuam a desigualdade social, se faz necessário que o governo promova a integração entre os diversos ministérios evitando gastos desnecessários, tanto em recursos destinados a programas que abarcam o mesmo objetivo, como em burocracias desnecessárias, as quais consomem grande parte dos valores que devem ser empregados na própria assistência implementada.

---

5 Programa de transferência de renda direta à famílias carentes, diante de contrapartida de manter os filhos na escola e vacinados.

6 Programa destinado ao financiamento habitacional para famílias com renda até R\$ 5.000,00.

7 Programa do governo federal destinado a ampliar o acesso da população aos medicamentos para as doenças mais comuns.

8 Programa nacional destinado a ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.

9 Programa que concede bolsas de estudo integrais e parciais, em instituições privadas de ensino superior, para alunos de baixa renda e que não tenham diploma superior.

10 Instituído pela Lei nº 10.954/04, para assistir agricultores familiares com renda média de até 02 salários mínimos, atingidos por desastres em municípios e no DF, em situação de emergência reconhecido pelo Governo Federal.

11 Programa destinado a dar atenção integral a crianças de 0 a 6 anos, articulando reforço de políticas ligadas à saúde e à educação, integra os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Saúde e da Educação.

---

Por outro lado, uma fiscalização séria e um sistema de informação transparente acerca das metas atingidas com o emprego das verbas liberadas, torna os programas eficazes e permite que a sociedade tenha certeza que os recursos públicos estão sendo bem utilizados, dentro dos princípios da moralidade, da impessoalidade e da eficiência.

## **5. Análise do custeio de isenções de passagens no transporte coletivo**

Diante de acontecimentos recentes ocorridos nas principais cidades brasileiras, quando milhares de pessoas foram às ruas protestar contra aumentos em passagens de transportes coletivos, torna-se pertinente a análise do custeio de isenções de passagens concedidas pelo Poder público.

Trata-se de isenções concedidas através e leis editadas pelo Estado, para assistir a determinados grupos da população, como idosos, portadores de necessidades especiais e estudantes, por exemplo.

Tais isenções configuram programas assistenciais que tem por objetivo reduzir as desigualdades sociais possibilitando o acesso de todos ao transporte público, efetivando, assim, o gozo de direitos sociais como trabalho, saúde, educação, lazer, etc.

Porém, por se tratar de um programa assistencial do governo, deve ser custeado pelo Estado, através do orçamento público.

A Constituição, no parágrafo único do artigo 194 dispõe que compete ao Poder público organizar a seguridade social e, no artigo 195, determina que o custeio será financiado por toda a sociedade de forma direta e indireta mediante recursos provenientes do orçamento dos Entes da Federação e de contribuições sociais. Dessa forma, o custeio se dará pelo princípio da solidariedade.

Todavia, em grande parte dos municípios brasileiros são editadas leis concedendo isenções sem que haja nenhum aporte de recursos por parte do Poder público para custeá-las. Assim, o que se observa é que as empresas de transporte público acabam por inserir no preço das tarifas o valor correspondente às isenções, importando em oneração do valor a ser pago pelos demais usuários do serviço.

Tal prática não se coaduna com o princípio da solidariedade que, por disposição constitucional, deve reger o custeio da seguridade social,

---

uma vez que a despesa passa a ser suportada por apenas uma parte da população, no caso, os demais usuários do transporte coletivo que pagam pelo referido serviço. Acrescente-se que pelo princípio da solidariedade quem tem melhor condição financeira deve contribuir com maior valor, o que no caso analisado não acontece, pois tal grupo não costuma utilizar o transporte coletivo.

Para haver um custeio de forma justa e de acordo com o princípio da solidariedade, o mesmo deve se dar pelo Estado, através do orçamento público, o qual é formado pelos recursos provenientes de impostos arrecadados de acordo com a capacidade contributiva do contribuinte.

Alguns municípios brasileiros como, por exemplo, Florianópolis e Curitiba já adotaram o custeio das isenções pelo Poder público o que desonerou as tarifas do transporte público.

Parece que o que ainda não foi assimilado pela sociedade e pelo governo é que tais isenções dizem respeito ao direito de assistência aos mais necessitados, o qual deve ser custeado pelo orçamento destinado à assistência social, conforme determina a Carta Magna.

## **Conclusões**

Após a análise procedida acerca da assistência social como um direito fundamental, foi possível perceber que a sua implementação através de políticas públicas dos governos das três esferas, culminará na gradativa diminuição das desigualdades sociais e na efetivação dos direitos humanos consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Entretanto, para que se possam desenvolver programas sociais, se faz necessária uma mudança na consciência da sociedade como um todo, para que a assistência deixe de ser entendida como uma filantropia estatal e passe a ser encarada como um direito do cidadão mais necessitado que deve ser garantido pelo Estado.

Para que essa evolução se dê é preciso que o governo e as organizações sociais invistam em educação e informação para que as pessoas passem a entender que a Constituição lhes assegura o direito à assistência social.

---

Por outro lado, não se pode mais entender os programas sociais de assistência como moeda de troca de governos para auferir votos e possibilitar eleições ou reeleições. Se faz necessária uma continuidade nas ações de assistência, independentemente do partido político que esteja no poder para que as metas sejam alcançadas e as necessidades da comunidade sejam supridas.

Dessa forma, gradativamente, será possível diminuir as desigualdades e possibilitar que através da educação e de melhores condições sociais, as famílias que se encontram em situação de pobreza ou de pobreza extrema consigam sair dessa condição e deixar de depender dos programas sociais estatais.

Na visão de Sposati (2007, p.447):

A transição da assistência social para o âmbito da política pública exige que ela supere sua identificação sob a categoria de programa social deste ou daquele governo para desenvolver um sistema de proteção social contínuo, ainda que cada governo possa complementar, ou potencializar, uma ou outra dimensão desse sistema com um programa social governamental com a marca específica de um período de governo. Por consequência, é preciso distinguir o que é assistência social como ação contínua resultante de uma política do alcance de um programa social, ou mesmo de uma ação eventual e circunstancial de um governo.

Todavia, não se pode deixar de festejar os inúmeros programas sociais que tem sido lançados pelos governos numa clara tentativa de efetivar os direitos sociais consagrados na Magna Carta.

Tais programas tem ganhado relevo nos orçamentos públicos e, dessa forma, necessitam contar com uma fiscalização eficiente para evitar desvios de recursos ou emprego incorreto das verbas liberadas. Por outro lado, a transparência na informação acerca dos referidos programas é fundamental para que a sociedade se conscientize da importância da assistência como uma alavanca no aumento do índice de desenvolvimento humano do país.

Ao realizar-se a análise do custeio de isenções de passagens no transporte coletivo, foi possível perceber que ainda não há uma mentalidade de efetivação de assistência social pelo Estado com o custeio através do orçamento público como determina a Constituição.

---

Ao ser elencada como um dos pilares da seguridade social, juntamente com a saúde e a previdência social, a assistência social passou a ter *status* de direito fundamental. Assim, deve haver previsão de verbas para a sua efetivação no orçamento público.

A doutrina e a jurisprudência se posicionam no sentido de que o governo não pode eximir-se de efetivar os direitos sociais sob a alegação de escassez de recursos financeiros, devendo ser respeitados os princípios da reserva do possível e do básico existencial.

Por todo o exposto, conclui-se que após a promulgação da Constituição de 1988 a assistência social passou a ser um direito fundamental, com todas as implicações jurídicas daí advindas, cabendo aos governos implementar políticas públicas eficientes para oportunizar o gozo de tais direitos pelos necessitados a fim de efetivar a dignidade da pessoa humana elencada como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil no art. 1º da Carta Maior.

Para finalizar, citam-se as palavras de Sposati (2007, p.452):

É possível e necessária uma política ativa de assistência social que resignifique a vida, a dignidade, a resistência, o *empowerment* dos ainda estruturalmente excluídos. A auto-estima e a capacidade de decidir e pertencer ao lado da extensão da proteção social aos riscos de violência na sociedade precisam ser ativados, ainda que pareça uma luta de David contra Goliás na sociedade de mercado.

## Referências

BERTRAMELLO, Rafael. Os Direitos Sociais: Conceito, finalidade e teorias. Disponível em <<http://atualidadesdodireito.com.br/rafaelbertramel-lo/2013/06/29/os-direitos-sociais-conceito-finalidades-e-teorias/>>. Acesso em: 14/fev/2014, às 14h45min.

Bolsa Estiagem. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/programas-complementares/beneficiario/bolsa-estiagem>>. Acesso em: 16/mar/2014, às 18h05min.

Bolsa Família. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 16/mar/2014, às 20h05min.

---

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Previdência Social. Benefício assistencial. Lei nº 8.742/93. Necessitado. Deficiente físico. Renda familiar mensal per capita. Valor superior a ¼ (um quarto) do salário mínimo. Concessão da verba. Inadmissibilidade. Ofensa à autoridade da decisão proferida na ADI nº 1.232. Rcl 4427 MC-AgR / RS. Relator Min. Cezar Peluso. J. 06.06.2007. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%281232%29&pagina=2&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/bmvqejz>>. Acesso em: 19/mar/2014, às 21h10min.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Previdenciário. Benefício assistencial. Reconhecimento pelas instâncias de origem da incapacidade da beneficiária para o trabalho e para a vida independente. Art. 20, § 2º, da Lei 8.742/93. Reexame de matéria fática. Impossibilidade. Súmula 7/STJ. AgRg no AREsp 147558 / RO. Relator. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. J. 20.08.2013. Disponível em <[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo\\_visualizacao=null&livre=assist%EAncia+social&&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=21](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=assist%EAncia+social&&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=21)>. Acesso em: 19/mar/2014, às 19h40min.

BRASIL CARINHOSO. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/brasilsem-miseria/brasil-carinhoso>>. Acesso em: 13/mar/2014, às 21h16min.

CARVALHO, Graziela Figueiredo de; LAGE, Telma Graça de Lima. A Assistência Social no Brasil: da Caridade ao Direito. Disponível em <<http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/11992/11992.PDFf>>. Acesso em: 15/fev/2014, às 9h35min.

CASTRO, Artur Soares de. Direito Fundamental à Assistência Social: algumas considerações. Ver. SJRJ, Rio de Janeiro. v. 20. n. 36. p. 151-172, abr. 2013. Disponível em <[http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista\\_sjrj/article/viewFile/367/340](http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj/article/viewFile/367/340)>. Acesso em: 14/fev/2014, às 17h15min.

Coletânea de Direito Internacional. Valério de Oliveira Mazzuoli (organizador). 3. ed. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. (RT mini-códigos).

Farmácia Popular do Brasil. Disponível em <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/secretarias/sctie/farmacia-popular>>. Acesso em: 16/mar/2014, às 17h15min.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquemático. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.



---

LUSTOSA, Elvira Maria Batista; FERREIRA, Maria D"Alva Macedo. A Importância da Assistência Social na Efetivação dos Direitos Humanos no Brasil. Disponível em <[http://www.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/eventos/evento2002/GT.5/GT5\\_2\\_2002.pdf](http://www.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/eventos/evento2002/GT.5/GT5_2_2002.pdf)>. Acesso em: 17/mar/2014, às 18h40min.

MENCK, José Thadeu Mascarenhas. A Assistência Social sob a Ótica Constitucional. Disponível em <<http://www.josemenck.adv.br/admin/noticias/uploads/assistencia.pdf>>. Acesso em: 21/fev/2014, às 19h33min.

MORAES, Alexandre de. Direitos Humanos Fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. (Coleção temas jurídicos; 3).

O que é o Pronatec? Disponível em <<http://pronatec.mec.gov.br/institucional-90037/o-que-e-o-pronatec>>. Acesso em: 16/mar/2014, às 18h25min.

O que é o Prouni? Disponível em <<http://siteprouni.mec.gov.br/>>. Acesso em: 17/mar/2014, às 18h28min.

Saiba como funciona e como participar do Programa Minha Casa Minha Vida. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/noticias-de-governo/saiba-como-funciona-e-como-participar-do-programa-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 16/mar/2014, às 20h05min.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: de Ação Individual a Direito Social. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC. n. 10. p. 435-458, jul./dez. 2007. Disponível em <<http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza-Sposati.pdf>>. Acesso em: 14/fev/2014, às 9h40min.

Vade Mecum. Nylson Paim de Abreu Filho (organizador). 9. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013. (Série Práxis).



# O PAPEL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO COMBATE À POBREZA

*Paloma Morais Corràa*

**Resumo:** embora a Organização das Nações Unidas tenha já declarado a ausência de hierarquia entre os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais, verdade é que estes últimos, até hoje, são de difícil responsabilização. Prova disso são as discussões acerca da classificação da pobreza como uma violação aos direitos humanos, argumento que também não está plenamente aceito pela doutrina. Ao realizar uma investigação qualitativa doutrinária e documental, este estudo objetiva apresentar o papel da Política Nacional de Assistência Social na efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais de todos os cidadãos brasileiros. Adotando um enfoque de direitos humanos para o desenvolvimento, conforme ensinamentos de Amartya Sen e Peter Uvin, este artigo demonstrará que ações para fortalecer a autonomia do indivíduo são fundamentais na estratégia de superação da pobreza, esta definida como um estado de múltiplas privações, de acordo com a conceituação da ONU. Através deste estudo, concluiu-se que a assistência social, ao afirmar-se como política pública de direitos, atua para a emancipação social do indivíduo, sendo um instrumento estrutural na erradicação da pobreza. Fundamental, portanto, na agenda de qualquer nação que tenha como propósito o combate à desigualdade social.

**Palavras-chave:** Pobreza; Desenvolvimento; Direitos Humanos; Assistência Social.

## **Introdução**

A Constituição de 1988 ampliou a atuação do Estado no meio social, reconhecendo os direitos sociais como objeto de garantias legais de proteção. A assistência social passa a representar, provavelmente, a face mais humanizada da ação pública para a proteção dos direitos fundamentais. Através da discussão do conceito de pobreza à luz do Pacto Internacional

---

de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e reconhecendo a importância de avançar na efetivação desses direitos, este artigo pretende contribuir no debate que classifica a pobreza como uma violação aos direitos humanos. Primeiramente, abordar-se-á a definição do termo pobreza de acordo com os órgãos das Nações Unidas, e a natureza das obrigações estatais com relação à garantia da segurança humana. Em seguida, o artigo examinará o conceito de desenvolvimento sob a ótica dos direitos humanos, e o papel do desenvolvimento na erradicação da pobreza. Na segunda parte deste estudo, será apresentada a organização estrutural da Política Nacional de Assistência Social, bem como os princípios norteadores do atendimento socioassistencial prestado a indivíduos e famílias, que como será observado, tem por escopo resgatar a autonomia do sujeito. Demonstrar-se-á que a assistência social afirma-se, no Brasil, como um importante instrumento de cumprimento das obrigações do Estado na efetivação da justiça social.

## **1. Pobreza como violação aos direitos humanos**

Em evento acadêmico sediado em Londres em 2009, Noam Chomsky referiu-se à pobreza como a maior preocupação do século XXI no âmbito dos direitos humanos (CHOMSKY, 2009). O assunto pobreza foi objeto de discussão também em Genebra, durante a 25ª sessão do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC), onde o órgão das Nações Unidas enfatizou que a Declaração Universal dos Direitos Humanos havia estabelecido ser a pobreza uma questão de direitos humanos (CDESC, 2001). O Preâmbulo comum dos dois Pactos Internacionais de Direitos enfatiza a necessidade de se garantir que as pessoas vivam livres de privações, o que só pode ser atingido através do gozo de direitos econômicos, sociais e culturais. O termo pobreza não está explicitamente escrito no Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, mas a erradicação da pobreza está intimamente ligada a direitos como o de trabalhar, o de ter um nível de vida adequado, o direito à moradia, alimentação, saúde e educação, direitos esses que estão elencados no referido Pacto. Consequentemente, o Comitê afirma que a pobreza constitui uma negação aos direitos humanos (CDESC, 2001). Um senso de responsabilidade legal foi introduzido a essa visão pela doutrina, sob a afirmação de que a pobreza é, na verdade, uma violação aos direitos humanos. De acordo com Campbell, por exemplo:

(...) a condição de pobreza deve ser vista como uma violação distinta a direitos humanos específicos, como o direito

---

à subsistência ou o direito a um nível de vida tolerável. Alternativamente, podemos identificar a violação não na causação do dano, mas na incapacidade de agir para possibilitar àqueles que estão em extrema pobreza de escapar dessa condição. A violação está na inação dos que estão em posição de fazer algo efetivo sobre isso (CAMPBELL, 2008, p. 310, tradução livre).

Seguindo a mesma linha de entendimento de pobreza como violação aos direitos humanos, Pogge analisa o artigo 28 da Declaração Universal, que enfatiza direitos e liberdades, afirmando ser o papel da ordem institucional prover o acesso aos objetos dos direitos humanos (POGGE, 2008). Nas palavras do autor, “uma ordem institucional e sua imposição são violadoras de direitos humanos a partir do momento em que tal ordem origina um déficit substancial e evitável de direitos humanos” (POGGE, 2008, p. 311, tradução livre).

A antiga Alta Comissária da ONU para os Direitos Humanos, Mary Robinson, reconhece ser a pobreza “incompatível com a dignidade humana, que é a pedra de toque dos direitos humanos” (ROBINSON, 2008, p. 309, tradução livre). Mas a autora também explica que a implementação de direitos humanos depende da técnica do “*naming and shaming*”<sup>1</sup> (ROBINSON, 2004). Nesse sentido, Robinson reconhece as dificuldades em relação à implementação, pela via judicial, dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Para uma organização internacional de direitos humanos “nominar” efetivamente - por exemplo, com relação à falha de um estado em honrar suas obrigações internacionais de direitos humanos – deve haver clareza relativamente à violação, ao violador e à compensação; esses são elementos frequentemente difíceis de serem estabelecidos objetivamente no caso de direitos econômicos, sociais e culturais (ROBINSON, 2004, p. 870, tradução livre).

Apesar disso, a autora destaca a importância de fomentar as conquistas trazidas para o campo dos direitos humanos com o fim da Guerra Fria, que podem ser entendidas como uma mudança do foco ocidental em direitos civis e políticos para a ênfase do bloco soviético em direitos econômicos e sociais. Robinson clama pela necessidade de fortalecer os pobres

---

1 A expressão em inglês “naming and shaming”, relativa a violações de direitos humanos, significa tornar públicas as violações perpetradas, como o intuito de gerar comoção pública e, assim, mobilizar a comunidade internacional no sentido de exercer pressão para que as violações sejam levadas à justiça.

---

através da implementação de direitos econômicos, sociais e culturais (ROBINSON, 2004). Em seu discurso relativo à pobreza, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais reforçou a importância de aplicar políticas contra a pobreza sob uma perspectiva de direitos humanos, que enfatiza os deveres dos detentores de obrigações, tais como os estados e as organizações internacionais. O Comitê afirmou também ser tarefa do Pacto Internacional “fortalecer<sup>2</sup> os pobres, garantindo-lhes direitos e impondo obrigações legais aos estados” (CDESC, 2001, p. 3). Nos comentários gerais 11, 13 e 14, o Comitê objetivou “identificar as obrigações centrais que se originam dos níveis essenciais mínimos dos direitos à alimentação, educação e saúde, confirmando que essas obrigações centrais são inderrogáveis, e que uma estratégia de combate à pobreza impõe obrigações vinculantes aos estados” (CDESC, 2001, p. 3-4).

### **1.1. O conceito de pobreza segundo a ONU**

De acordo com o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, não existe definição universalmente aceita de pobreza, mas o órgão das Nações Unidas referenda um “entendimento multidimensional de pobreza” (CDESC, 2001, p. 2). Esse enfoque considera as dimensões materiais e não materiais da pobreza, que pode ser definida como “privações múltiplas”, pois pobreza não está relacionada apenas a uma questão de renda, mas a uma ausência de poder que leva à exclusão e exposição à violência (SALOMON, 2009). A Organização das Nações Unidas, nos Objetivos do Milênio 2008, também ratifica essa visão ampla de pobreza, analisando o fenômeno à luz dos direitos humanos.

Pobreza resulta de enfraquecimento e exclusão. Pobreza não é simplesmente a falta de bens materiais e oportunidades como emprego, propriedade de bens de produção e rendimentos. Também é a falta de bens físicos e sociais, tais como saúde, integridade

---

2 No âmbito da proteção internacional dos direitos humanos, a expressão em inglês “empowerment” tem sido traduzida no Brasil pela palavra “empoderamento”. Tendo em vista ainda não haver consenso entre os Dicionários de Língua Portuguesa no tocante ao uso do termo, preferimos utilizar, neste estudo, a expressão “fortalecimento”, por entendermos ser uma tradução adequada à ideia de auxiliar na promoção da autonomia do indivíduo.

---

física, liberdade de sentir medo e da violência, pertencimento social, identidade cultural, capacidade de organização, habilidade de exercer influência política, e possibilidade de viver com respeito e dignidade (ACNUDH, 2008, p. 7).

No mesmo discurso, o Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU (ACNUDH) afirma que as violações aos direitos humanos são ao mesmo tempo causa e consequência da pobreza. Seguindo este argumento, a Comissão de Segurança Humana afirma que paz e desenvolvimento estão interconectados, uma vez que existe um caminho que leva pobreza e privação à violência, e vice-versa (OGATA e SEN, 2003). Esta relação de causa e efeito da pobreza é enfatizada pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em relação aos direitos a não discriminação e à igualdade. Em seu discurso sobre pobreza, o Comitê observou que “discriminação pode originar a pobreza, da mesma forma que pobreza pode originar discriminação” (CDESC, 2001, p. 3). No mesmo documento, o Comitê introduz uma perspectiva de gênero em relação às estratégias de combate à pobreza e à necessidade de fortalecer indivíduos e comunidades, ao afirmar que “mulheres e meninas carregam um ônus desproporcional da pobreza (...) e o fortalecimento das mulheres, em particular, é uma precondição essencial para a erradicação da pobreza global” (CDESC, 2001, p. 2).

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais define pobreza como “falta de capacidades básicas para viver com dignidade”, reconhecendo os elementos da parca educação, discriminação, vulnerabilidade e exclusão social como componentes da pobreza (CDESC, 2001, p. 2). A Comissão de Segurança Humana destacou que a tarefa relativa à promoção da segurança humana ultrapassa o objetivo de proteger indivíduos e comunidades de ameaças (OGATA e SEN, 2003). De acordo com a Comissão, “estar livre de privações, do medo, e proporcionar às futuras gerações um ambiente natural saudável são as bases da segurança humana” (OGATA e SEN, 2003, p. 4). Sendo assim, fortalecer os indivíduos através da proteção das liberdades humanas e do provimento de suas necessidades deve ser o fundamento principal da segurança humana.

O aspecto mais interessante deste enfoque apresentado pela Comissão relaciona-se à ideia de fortalecimento dos indivíduos como forma de atingir a dignidade humana. Essa concepção reforça valores como o amor, a fé e a cultura como fundamentais para desfrutar de uma vida digna (OGATA e SEN, 2003). Como consequência, supera-se a relação restrita entre pobreza e renda ou acesso a bens materiais, ampliando-a para uma visão relacionada à

---

felicidade. Em suma, conceituar pobreza na perspectiva dos direitos humanos preocupa-se também com a falta de oportunidades para se viver uma vida feliz. Considerando que seres humanos não nascem apenas para sobreviver, mas para realizar suas capacidades, entende-se que um indivíduo que não consiga estabelecer um senso de pertencimento através de relações de amor, fé e cultura será um indivíduo com uma vida pobre.

## **1.2. Pobreza e desenvolvimento: fortalecendo o indivíduo**

Assim como pobreza, o conceito de desenvolvimento também pode ser definido em termos de “aspectos materiais e não materiais que melhoram o bem estar da humanidade” (SALOMON *et al*, 2007, p. 9). De acordo com Salomon, Tostensen e Vandenhole, “desenvolvimento é a negação da pobreza ao nível do indivíduo” (SALOMON *et al*, 2007, p. 8). Os autores também esclarecem que pobreza é um elemento que sempre vai existir em situações onde não existir desenvolvimento; contudo, situações de pobreza também poderão ser identificadas onde há desenvolvimento, se não houver uma adequada distribuição de recursos (SALOMON *et al*, 2007, p. 9). Portanto, desenvolvimento não é a única condição necessária para a erradicação da pobreza.

Reforçando a visão de que pobreza não está unicamente relacionada a uma questão de renda, a natureza do desenvolvimento também pode ser entendida analisando-se as limitações do mundo material. De acordo com Amartya Sen, “tal importará na relação entre rendas e resultados, entre matéria-prima e capacidades, entre a prosperidade econômica e a nossa habilidade de viver como desejamos” (SEN, 1999, p. 13). Sen percebe desenvolvimento como um “processo de expansão das reais liberdades humanas” (SEN, 1999, p. 3), e pobreza como um obstáculo à liberdade, que precisa ser eliminada para garantir o desenvolvimento. Consequentemente, mensurar o quanto as pessoas exercitam suas liberdades estará altamente dependente das oportunidades sociais e econômicas que dispuserem. Ainda de acordo com Sen, a pobreza extrema é um obstáculo econômico à liberdade que leva à vulnerabilidade, uma vez que, conforme o autor, a pobreza “deixa a pessoa indefesa contra outras violações de liberdades” (SEN, 1999, p. 8). Essas reflexões levam a mesma conclusão apresentada por Sen à Comissão de Segurança Humana, destacando a importância de fortalecer as pessoas como forma de atingir um sistema eficiente de proteção. De acordo com o Relatório de Segurança Humana de 2003,



---

Pessoas fortalecidas podem demandar respeito pela sua dignidade quando esta for violada. São capazes de criar novas oportunidades de trabalho e perceber os problemas locais. Além disso, essas pessoas podem mobilizar a comunidade em prol da segurança dos demais (...). Pessoas protegidas têm poder de escolha, e pessoas fortalecidas são capazes de evitar riscos e demandar avanços no sistema de proteção (OGATA e SEN, 2003, p. 11-12, tradução livre).

O papel dos direitos econômicos, sociais e culturais, portanto, é fortalecer as pessoas. Fortalecimento conduz à liberdade, porque “com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem definir seus próprios destinos e ajudar uns aos outros” (UVIN, 2004, p.11). Peter Uvin redefine as três categorias de obrigações estatais em relação aos direitos humanos a partir da perspectiva do fortalecimento, afirmando que o objetivo da proteção deveria ser o de apoiar as pessoas para que se organizem na tentativa de evitar violações a seus direitos, enquanto as obrigações positivas deveriam estar concentradas em fortalecer as capacidades dos atores para que possam, eles mesmos, satisfazer seus próprios direitos. A obrigação de respeito deveria estar focada em estabelecer relações não prejudiciais entre as pessoas e as agências de desenvolvimento (UVIN, 2004). Citando os resultados de uma pesquisa realizada pelo Banco Mundial em 2000, Uvin define o que vem a ser privação pelas características de “inferioridade social, isolamento, fraqueza física, vulnerabilidade, privação sazonal, ausência de poder e humilhação”, situações que são facilmente geradas por acesso precário à saúde e educação, que por sua vez, refletem uma situação de pobreza (UVIN, 2004, p. 123). De acordo com Uvin, devemos focar em pobreza e privação tendo em mente que o fortalecimento do indivíduo deve ser o objetivo principal. Para tanto, é necessário questionar “o que já está sendo feito pela população local em relação aos problemas? O que eles acham que já aprenderam com isso e quais foram os obstáculos identificados” (UVIN, 2004, p. 123-124)? Conclui-se que o fortalecimento tem sido visto como fundamental para a erradicação da pobreza, e que há uma preocupação com princípios como o respeito à autonomia individual, reforçando as capacidades e evitando a vitimização do indivíduo. Portanto, de acordo com Uvin, “o desenvolvimento não pode prosperar quando as pessoas não possuem liberdade, vivem em medo constante, não conseguem se mover ou trabalhar como desejam, e são retiradas das comunidades e terras com as quais estão emocionalmente ligadas” (UVIN, 2004, p. 123).

---

Dessa forma, Uvin sustenta um enfoque de desenvolvimento em que os direitos humanos são levados em consideração, sob o seguinte argumento:

Procurar fortalecer as pessoas através de reformas legais e políticas que estabeleçam condições para a realização de seus direitos - acesso à terra e à água, proteção da propriedade intelectual, leis e políticas que ponham fim a práticas discriminatórias de todo o tipo (...) (UVIN, 2004, p. 131, tradução livre).

Fortalecimento significa prover as condições necessárias para aumentar as capacidades das pessoas de exercitarem suas próprias liberdades. O desafio incluído nessa premissa é o de que pessoas desprovidas de poder tendem a ser vistas como incapazes de exercer autonomia, o que pode levar à vitimização. Pessoas pobres são mais vulneráveis à discriminação e à violência, da mesma forma que estarão mais vulneráveis à vitimização. Um enfoque de direitos humanos ao desenvolvimento que visa a erradicar a pobreza através do fortalecimento deve incluir os sujeitos vulneráveis no processo, de forma a considerar as vítimas como agentes potencialmente capazes de superar as adversidades. Participação e processos de longo prazo podem ser as armas mais eficientes contra a vitimização. Como afirmado por Uvin, “pobreza e privação dificilmente serão atacadas em contextos onde a mera assistência<sup>3</sup> substitui o papel do fortalecimento” (UVIN, 2004, p. 137).

(...) o assistencialismo, ainda que exitoso em atingir seus próprios objetivos técnicos, tem frequentemente acomodado, contribuído, ou fomentado as dinâmicas da desigualdade, corrupção e exclusão social (UVIN, 2004, p. 137, tradução livre).

=Na mesma linha de pensamento, Uvin argumenta que um enfoque de direitos humanos para o desenvolvimento enfatiza o papel das instituições, tais como o Estado e o Poder Judiciário, para habilitar as pessoas a exercitarem suas liberdades. De acordo com o autor, as pessoas devem ser vistas como sujeitos de direitos cuja efetivação depende da ação das instituições, de forma que o respeito, proteção e provisão de direitos individuais tornam-se preocupações centrais para esses atores. Nas palavras de Uvin: “ter foco em

---

3 A palavra “assistência” é aqui referida pelo autor no sentido de ajuda desprovida da intenção emancipatória do indivíduo. Estaria, assim, mais próxima daquilo que entendemos por “assistencialismo”, ou seja, a assistência prestada sem o comprometimento de fortalecer, através da ação, a autonomia do sujeito.

---

direitos humanos significa que veremos o público usuário dos serviços como detentores de direitos, não simplesmente beneficiários ou participantes (...) transferindo-se, assim, o escopo das ações: da caridade para mudanças estruturais” (UVIN, 2004, p. 129). Consequentemente, um enfoque de direitos humanos para o desenvolvimento altera o foco tradicional em dinheiro para a plena realização dos direitos individuais, e não é entendido com um favor ou demonstração de bondade, mas sim como um dever a ser implantado. De acordo com Uvin, “direitos esclarecem que violações não são inevitáveis ou naturais, mas originam-se de decisões e políticas deliberadas” (UVIN, 2004, p. 130). Como resultado, políticas estratégicas para a erradicação da pobreza precisam atacar as causas estruturais do problema. Nesse sentido, o autor salienta:

Em um enfoque de direitos humanos para o desenvolvimento, dinheiro é muito menos crucial, pelo menos em um primeiro momento. O que de fato importa é a capacidade organizacional, a influência mútua, a responsabilidade interna e externa, as trocas e inovações de ideias, os mecanismos de participação e controle, inclusive processos de tomada de decisões, aumento da disponibilidade de informações, incremento das políticas, do ambiente legal e da qualidade do sistema de justiça, entre outros (UVIN, 2004, p. 156, tradução livre).

Em suma, pensar o desenvolvimento sob uma perspectiva de direitos humanos baseia-se no argumento de que “processos de responsabilização, participação, inclusão, justiça e garantias sociais devem subsidiar tanto o mercado quanto o Estado, e que em qualquer condição, tais questões são essencialmente políticas” (UVIN, 2004, p. 139). Sen compartilha da mesma opinião, afirmando que “desenvolvimento deve estar mais focado em melhorar a vida das pessoas e o exercício de suas liberdades”, e o autor também enfatiza que combater a pobreza em seu conceito amplo engloba a ideia de “possuir uma boa vida enquanto se estiver vivo”, e que prosperidade econômica nada mais é do que um meio para atingir “mais liberdade para levar a vida que queremos” (SEN, 1999, p. 14). Nessas palavras de Amartya Sen, podemos observar uma introdução do elemento felicidade como um valor supremo a ser perseguido pela humanidade. No trabalho de Sen, pobreza é analisada como privação de capacidades básicas que nos impede de viver a vida que entendemos ser válida. De acordo com o autor, a privação de capacidades elementares está refletida em dados de mortalidade prematura, desnutrição significativa (especialmente para crianças), morbidez permanente, taxas de analfabetismo, entre outras falhas.

---

Referindo-se a desenvolvimento, Sen também cita que privações podem resultar da negação a oportunidades econômicas e aos recursos gerados pelo mercado (SEN, 2004). Conclui-se, assim, que Uvin e Sen concordam com o fato de que um enfoque de direitos humanos para o desenvolvimento introduz um elemento a mais ao papel das instituições econômicas no aumento das liberdades, que possibilita às pessoas a oportunidade de exercerem suas capacidades de forma a melhorar sua qualidade de vida.

Uma política focada em fortalecimento reconhece que renda é apenas um instrumento para a realização das capacidades individuais, e que educação básica e saúde, por exemplo, têm o poder de aumentar a capacidade das pessoas em obter renda, e dessa forma, de libertarem as pessoas da pobreza relacionada à renda (SEN, 2004). Investir em direitos econômicos, sociais e culturais, portanto, tem o condão de fortalecer as pessoas tornando-as mais produtivas, e como resultado, aumentar a renda e a prosperidade econômica de maneira indireta. Outro exemplo mencionado por Sen como causa da ineficácia de um sistema assistencial que não objetiva o fortalecimento do indivíduo, é o caso do desemprego. A consequência mais direta do desemprego é a ausência de renda. A maneira mais fácil de prestar assistência a alguém que está desempregado, portanto, é fornecer renda. Quando a satisfação de necessidades básicas não visa, ao mesmo tempo, ao fortalecimento do indivíduo, a tendência é que fomente a vitimização, e assim, aumente as desigualdades. Como consequência, disponibilizar renda não é a única medida necessária para lidar com o problema do desemprego, pois não elimina os demais efeitos relacionados a esta questão, tais como: “prejuízo psicológico, perda da motivação para o trabalho, da autoestima e das habilidades técnicas, aumento da morbidez e doenças (e mesmo das taxas de mortalidade), rompimento de vínculos familiares e sociais, aumento da exclusão social e das tensões raciais e assimetrias de gênero” (SEN, 2004, p. 94).

Sendo assim, um enfoque baseado em direitos que se importa com o problema do desemprego como um elemento do desenvolvimento, deve estar inevitavelmente atento ao fato de que o exercício da capacidade de trabalho está intimamente relacionado com a capacidade de viver uma vida satisfatória. Em outras palavras, as pessoas não trabalham unicamente para ganhar dinheiro, mas também para exercerem suas capacidades, e por essa razão, atacar a questão do desemprego através do fortalecimento do indivíduo significa não apenas disponibilizar benefício de renda, mas capacitar para o exercício do direito ao trabalho.

---

## 2. A efetivação do direito à assistência social no Brasil

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe uma nova concepção para a Assistência Social brasileira. Juntamente com a saúde e a previdência social, esta passa a compor o tripé da seguridade social no Estado, conforme dispõe o artigo 194 da Carta. A assistência social, regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) no final de 1993, inaugura esse campo como política social pública, implicando com isso a universalização do acesso aos serviços e a responsabilidade estatal pela prestação dos mesmos. Foi justamente pelo protagonismo conferido aos direitos sociais que a Constituição de 1988 ficou conhecida como “Constituição Cidadã” (MENDES e BRANCO, 2012). O marco regulatório seria a base para a efetivação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com a lei 12.435/2011, que altera a LOAS para integrar em seu texto os princípios da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004).

Teve início a superação de um quadro histórico de quase ausência da ação pública, marcada pelo clientelismo e patrimonialismo, pelos auxílios e doações, pelas iniciativas fragmentadas, voluntaristas e mesmo improvisadas de assistencialismo. Era um quadro onde a assistência, voltada para ações de ajuda aos pobres e carentes e ancorada na caridade, na filantropia ou na benemerência, desresponsabilizava o Estado face aos serviços e atenções. (COLIN e JACCOUD, 2013, p. 43).

A evolução no paradigma redimensiona a assistência social como política pública de direitos. Em outras palavras, é o entendimento da proteção social como direito do cidadão e responsabilidade do Estado, cuja oferta está pautada em benefícios, programas, projetos e serviços de forma contínua, uniforme e reivindicável (COLIN e JACCOUD, 2013). A Política Nacional de Assistência Social está ancorada nos princípios da supremacia do interesse social sobre o econômico<sup>4</sup>, na universalização e igualdade de direito de acesso ao atendimento e no respeito à dignidade do cidadão, a enfatizar o caráter não contributivo da política assistencial, bem como na divulgação ampla das ações disponibilizadas para a garantia dos direitos e dos critérios para acessá-los. A Lei 8.742 de 1993 elenca, ainda, as diretrizes

---

4 Em palestra proferida na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS) em fevereiro de 2014, o professor George Martine propõe uma visão integradora dos campos social, econômico e ambiental. Com referência ao primeiro, critica o fato de as grandes conferências mundiais organizadas pela ONU na década de 90 não terem incluído a análise da economia, fator essencial a todos os demais assuntos (MARTINE, 2014).

---

da organização da assistência social, quais sejam a descentralização político-administrativa, a participação da população tanto na formulação das políticas quanto no controle das ações e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social, a reforçar o papel desta como política pública.

## **2.1 A estrutura da Política Nacional de Assistência Social**

A política da assistência social no Brasil está estruturada em garantias sociais que devem ser ofertadas pelo Estado aos indivíduos – reconhecidos como sujeitos de direitos – garantias essas que se traduzem nas seguranças afiançadas pela assistência. Conforme a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, as aquisições dos usuários são: segurança de acolhida, segurança de convívio familiar e comunitário, e segurança de desenvolvimento da autonomia. Refletem, ao mesmo tempo, os compromissos assumidos pelos gestores do Sistema Único de Assistência Social e os parâmetros norteadores dos serviços a serem disponibilizados no território.

Ainda de acordo com a Tipificação Nacional, por segurança de acolhida entende-se: ter acolhidas suas demandas, interesses, necessidades e possibilidades; receber orientações e encaminhamentos para acesso aos benefícios socioassistenciais e programas de transferência de renda e demais direitos; ter acesso a um ambiente acolhedor que assegure a privacidade do usuário. Por segurança de convívio familiar e comunitário, entende-se: vivenciar experiências que contribuam para o estabelecimento e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, bem como para a ampliação da capacidade protetiva e de superação de fragilidades. Já com relação à segurança de desenvolvimento da autonomia, inclui-se o direito de vivenciar experiências pautadas pelo respeito a si próprio e aos outros; que potencializem a participação cidadã e para a construção de projetos individuais e coletivos, desenvolvimento de autoestima, autonomia e sustentabilidade; ainda, de vivenciar experiências que contribuam para o desenvolvimento de potencialidades e ampliação do universo informacional e cultural, e do acesso à documentação civil e a políticas de emprego e renda e programas associativos e cooperativos (Tipificação Nacional, 2009).

Percebe-se a preocupação em fomentar o protagonismo do indivíduo através do fortalecimento dos vínculos de afeto, com centralidade na família e na comunidade. As seguranças afiançadas pela assistência social são o meio para atingir-se o fim último da realização da autonomia do indivíduo.

---

O público alvo da política de assistência social são cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos. De acordo com a Política Nacional de Assistência Social, a proteção social divide-se em básica e especial, conforme o trabalho visado seja o de prevenção ou proteção a riscos e vulnerabilidades. Assim, a proteção social básica tem como escopo prevenir situações de risco através do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Prevê, além de benefícios, o desenvolvimento de serviços, programas e projetos que proporcionem a convivência e a socialização entre os indivíduos e as famílias de uma comunidade. A execução direta dos serviços de proteção social básica ocorre, precipuamente, nos Centros de Referência da Assistência Social, os chamados CRAS, que são equipamentos públicos localizados nos territórios, preferencialmente em áreas de vulnerabilidade social, e cuja equipe técnica realiza, sob orientação do gestor municipal da assistência social, a organização da rede socioassistencial de proteção básica e o encaminhamento da população local para as demais políticas públicas e sociais (PNAS, 2004). Destaca-se, no âmbito de atuação dos CRAS, a oferta do Programa de Atenção Integral às Famílias – PAIF – que consiste no trabalho social de caráter continuado, com ações preventivas, protetivas e proativas. Ações preventivas, a denotar a exigência de uma ação antecipada, baseada no conhecimento das características culturais, sociais e econômicas do território e do próprio histórico das famílias; protetivas, pois com vistas a defender o acesso dos membros das famílias a seus direitos; e proativas, no sentido de tomar-se a iniciativa para intervir nas circunstâncias responsáveis pelas situações de vulnerabilidade e risco social (Orientações Técnicas PAIF, 2012).

A proteção social especial deverá ser acionada sempre que verificarem-se situações de violações de direitos relacionados à dimensão da exclusão social. Nesse sentido, é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social por abandono, maus tratos, uso de substância psicoativa, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, trabalho infantil, para citar alguns exemplos. Pela própria relação com uma prévia violação de direitos, os serviços de proteção especial possuem interface com o Sistema de Justiça, pois deverão articular a atenção dos órgãos de garantia de direitos, como Poder Judiciário, Ministério Público e Defensorias Públicas. A Proteção Social Especial divide-se, ainda, em Média e Alta Complexidade, conforme seja a situação de fragilidade ou rompimento de vínculos.

São considerados serviços de Média Complexidade os que oferecem atendimento a famílias e indivíduos que vivenciaram situação de violação de direitos, mas onde não houve rompimento de vínculos. A unidade referencial

---

da Média Complexidade são os Centros de Referência Especializados da Assistência Social, os CREAS. Entre os serviços e programas que podem ser ofertados nos CREAS, citam-se a abordagem social, as medidas socioeducativas em meio aberto e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Obrigatoriamente, ainda, os Centros de Referência Especializados da Assistência Social deverão realizar o Programa de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, centrado no acompanhamento individual e familiar com foco no respeito à cidadania e no reconhecimento do grupo familiar como referência afetiva e moral do sujeito (PNAS, 2004). O acompanhamento realizado no âmbito do PAEFI visa à reconstrução de vínculos familiares rompidos, a ressignificação da situação de violência vivenciada e a prevenção da reincidência (Caderno CREAS, 2011).

Já os serviços de proteção social de Alta Complexidade são os que garantem proteção integral, incluindo moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para pessoas que necessitaram ser retirados do núcleo familiar e comunitário (PNAS, 2004). São os serviços de acolhimento, cuja função é abrigar pessoas que vivenciaram situação de rompimento de vínculos.

Diferenciados conforme a especificidade do público usuário, as unidades de acolhimento atendem crianças e adolescentes cujas famílias ou responsáveis encontrem-se impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção; adultos e famílias que por motivos diversos estejam temporariamente sem residência; mulheres em situação de violência doméstica e familiar que precisaram ser afastadas do lar por motivo de segurança; idosos que não dispõem de condições de autocuidado ou de permanecer com a família; pessoas com deficiência sem condições de autonomia e cujos laços familiares estejam rompidos ou fragilizados; e ainda, pessoas em situação de desabrigo provisório por calamidade pública ou emergência (Tipificação Nacional, 2009). O atendimento prestado por parte dos profissionais que compõem a equipe técnica do serviço de acolhimento tem abordagem e objetivos específicos, quais sejam: a acolhida e, em casos em que seja possível, o restabelecimento dos vínculos familiares e comunitários com vistas à desinstitucionalização (Orientações Técnicas Acolhimento, 2009).

Observa-se, assim, na estrutura organizacional da Assistência Social brasileira, o foco no protagonismo do indivíduo como sujeito de direitos. Visualiza-se, dessa forma, o fortalecimento da autonomia individual como objetivo central das ações da Política Nacional de Assistência Social, em consonância com a visão de desenvolvimento num enfoque de direitos humanos, conforme pensamento de Amartya Sen e



---

Peter Uvin, explicitado supra. A assistência social como política pública afirma-se, então, como mecanismo estatal de garantia de direitos atuando na prevenção de riscos e na proteção social, com vistas à superação de vulnerabilidades. Num contexto de desigualdades sociais como o do Brasil, o trabalho social desenvolvido com centralidade na família para garantir as seguranças de acolhida, convívio familiar e comunitário, e rendimentos para a autonomia, é capaz de evitar tragédias sociais e impedir a perpetuação do sofrimento humano.

## **2.2 A Teoria na Prática: Fortalecer para não vitimizar**

O escopo da Política Nacional de Assistência Social estará fundamentado no reconhecimento do indivíduo – ainda que sujeito a vulnerabilidades diversas – como um cidadão potencialmente capaz de superar adversidades e livrar-se de situações opressivas. Nesse sentido, todo o atendimento socioassistencial deverá estar pautado em despertar as potencialidades do indivíduo, de forma a evitar a vitimização. Em outras palavras, o papel da assistência social é o de ajudar o sujeito a ajudar-se a si próprio. O trabalho social com famílias e indivíduos, assim, não se presta a resolver os problemas do sujeito vulnerável; ao contrário, a assistência social reconhece que a superação de vulnerabilidades é um processo de aprendizagem, e que cabe ao acompanhamento assistencial auxiliar o indivíduo a ser capaz de solucionar os próprios problemas. Investe nas ações de caráter contínuo e pedagógico em detrimento das práticas imediatistas.

Ressalta-se, assim, a importância de se dirigir a assistência social para um enfoque não vitimizante, mas que ao contrário, foque no assistido como sujeito responsável e atuante no meio social, capaz de construir – ele próprio - novas perspectivas para sua vida. Tal está em consonância com os propósitos da assistência social, focada no exercício da cidadania e no protagonismo individual do ser humano. Da mesma forma, coaduna-se com a proposta de desenvolvimento sob a ótica dos direitos humanos, uma vez que a atividade está centrada na participação do indivíduo e no fortalecimento de sua autonomia, ao contrário do assistencialismo, que como esclarecido supra, está baseado somente em ações de curto prazo, incapazes de reverter estruturas de exclusão social. A assistência social tende a repudiar o ato de se reforçar no usuário a estabilização de sua condição de vítima, incapaz de se defender e lutar contra a situação de opressão. Desta forma, responsabiliza a pessoa por tomar as iniciativas

---

necessárias para superar os reflexos do sofrimento e recomeçar. Em suma, a assistência social, enquanto política pública de direitos, assume o compromisso de não ratificar estigmas sociais, de acreditar no indivíduo e, ao mesmo tempo, fazê-lo acreditar na sua própria capacidade. Para tanto, o maior desafio parece ser o de identificar naquele usuário que foi vítima de violação de direitos, e que, portanto, está em situação de vulnerabilidade, uma pessoa forte, plenamente capaz de – com algum auxílio – elaborar a situação de violência vivenciada e construir novos projetos de vida.

Reside exatamente aí a força transformadora da assistência social enquanto política pública afirmadora dos direitos humanos: ao fortalecer a autonomia do indivíduo, interrompe o ciclo de vulnerabilidades, desmistifica estereótipos e colabora na efetivação da justiça social. O trabalho da assistência social na erradicação da pobreza percebe-se justamente no olhar multidisciplinar que reconhece as múltiplas faces da situação de pobreza e estabelece um padrão mínimo de garantias econômicas, sociais e culturais a serem usufruídas por todos os indivíduos. Compreende ser a pobreza uma situação de vulnerabilidade não somente relacionada à questão da renda, e atua na prevenção e proteção das fragilidades originadas dos aspectos imateriais da pobreza. A Política Nacional de Assistência Social, através das seguranças de acolhida, de convivência familiar e comunitária e de desenvolvimento da autonomia, reconhece os múltiplos aspectos da pobreza que fragilizam o ser humano. Dentre as demais políticas públicas, será da assistência social o papel de acreditar na capacidade do indivíduo, fazê-lo crer em si mesmo e acima de tudo, ter como meta jamais desistir do ser humano.

## **Conclusões**

Este artigo discutiu a definição ampla de pobreza, assumindo não estar baseada unicamente em uma questão de renda. Esta perspectiva considera os aspectos materiais e imateriais de pobreza, bem como os valores que estão associados à erradicação da pobreza. O avanço na implementação de direitos econômicos, sociais e culturais depende justamente do reconhecimento de pobreza como sendo um estado de múltiplas privações. Sendo assim, atingir a justiça social também estará dependente de políticas que objetivem a mudança das estruturas geradoras da pobreza em seus múltiplos aspectos. A Política Nacional de Assistência Social, instituída como reflexo dos direitos sociais garantidos pela Constituição de 1988, afirma-se

---

como mecanismo fundamental do reconhecimento dos múltiplos aspectos da pobreza. A organização estrutural desta política pública visa, através dos serviços, programas, projetos e benefícios da proteção social, não só a minimizar, mas também a reverter as vulnerabilidades relacionadas à pobreza. De acordo com os estudos no campo do desenvolvimento social e econômico, os mecanismos de aplicação e monitoramento da justiça social deverão estar comprometidos com o objetivo principal do fortalecimento do indivíduo, de forma a proporcionar o desenvolvimento das capacidades individuais e evitar a vitimização.

## Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Brasília, 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes*. Resolução Conjunta nº1, de 18 de junho de 2009. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Caderno de Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS*. Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Caderno de Orientações Técnicas: O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais*. Brasília, 2012.

CHOMSKY, N. *Human Rights in the 21<sup>st</sup> Century* (Aula). London School of Economics and Political Science, 29/10/09.

COMMITTEE ONECONOMIC, SOCIALANDCULTURALRIGHTS. *Statement on Poverty and the ICESCR* (25<sup>a</sup> sessão, 2001). UN DOC.E/C.12/2001/10.

---

COLIN, D., JACCOUD, L. Assistência Social e Construção do SUAS – balanço e perspectivas: o percurso da Assistência Social como política de direitos e a trajetória necessária *in* Crus, José Ferreira *et al* (orgs.). *Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social*, Brasília: MDS, 2013.

MENDES, G., BRANCO, P.G. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª edição, São Paulo: Saraiva, 2012.

MARTINE, G. Política Social e o legado de Rio, Cairo e Copenhagen (palestra). Sexta com debate, Brasília: Auditório da SAGI, 21/02/2014.

OGATA, S and SEN, A. Development, rights and human security. Commission on Human Security, *Human Security Now*, 2003. Available at: [www.humansecurity-chs.org/finalreport/English/chapter1.pdf](http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/English/chapter1.pdf), last visited: 08/09/2010.

STEINER, Henry, ALSTON, Philip and GODMAN, Ryan. *International Human Rights in Context: Law, Politics and Morals*. 3ª edição, Oxford: Oxford University Press, 2008.

SALOMON, M. TOSTENSEN, A and VANDENHOLE, W. Human Rights, Development and New Duty-Bearers in M.E. SALOMON, A. TOSTENSEN and W. VANDENHOLE (Eds.), *Casting the Net Wider: Human Rights, Development and New Duty-Bearers*. Antwerp: Intersentia, 2007.

SALOMON, M. *Poverty and Development*. (Aula) London School of Economics and Political Science, 29/10/09.

SEN, A. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

ROBINSON, M. Advancing Economic, Social, and Cultural Rights: The Way Forward. *Human Rights Quarterly* 26, 2004, 866-872.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *Claiming the Millenium Development Goals: A Human Rights Approach*, 2008.

UVIN, P. *Human Rights and Development*. Bloomfield: Kumarian Press, Inc., 2004.





# ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO UNIVERSAL E SEU PAPEL NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

*Rachel de Oliveira Lopes,  
Denyse Moreira Guedes  
e Liliana Lyra Jubilut*

**Resumo:** o presente artigo busca demonstrar que a Assistência Social pode constituir-se em uma estratégia para minimizar as situações de desigualdades sociais na medida em que seja incorporada a nova concepção de assistência enquanto direito exigível, vocacionada para o atendimento das necessidades sociais e para o enfrentamento da pobreza e dessa forma como estratégia de efetivação dos direitos humanos.

A adoção dessa perspectiva justifica-se por sua importância para a construção de uma sociedade mais ética e justa, alinhando-se à luta pela erradicação do desrespeito a todos os grupos historicamente discriminados, bem como para validar uma contribuição não apenas na materialização de preceitos éticos, mas do verdadeiro Estado de Direito - a Assistência Social sustentando, a defesa e a reafirmação de direitos que, através de projetos societários, buscam cimentar as condições econômicas, sociais, culturais e políticas para construir uma sociedade emancipada, que não se esgota na garantia da cidadania. Além disso, tal perspectiva permite avanços na efetivação dos direitos humanos, auxiliando, por meio da prática, no fortalecimento de amplo campo conceitual, buscando contribuir com ferramenta para a construção de um mundo mais justo e de respeito pleno à dignidade humana.

**Palavras-Chave:** Assistência Social; Direitos Humanos; Grupos Vulneráveis; Minorias

---

## Introdução

O artigo 21 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão<sup>1</sup> já dispunha em 1793 que “os auxílios públicos são uma dívida sagrada. A sociedade deve subsistência aos cidadãos infelizes, quer seja procurando-lhes trabalho, quer seja assegurando os meios de existência àqueles que são impossibilitados de trabalhar”.

Neste momento da história, todavia - nada obstante já se tivesse ultrapassado o período puramente filosófico do jusnaturalismo, para se alcançar uma positivação de direitos - o reconhecimento de um direito à Seguridade Social – assim como dos Direitos Humanos em geral - ainda não ostentava a característica da universalidade, na medida em que protegido apenas dentro dos Estados que o reconhecessem (Bobbio, 1992, p.30), seja tal universalidade no sentido da internacionalização da proteção, seja no sentido da titularidade dos direitos para todos os seres humanos.

De fato, somente com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH)<sup>2</sup> - e com os Pactos subsequentes - é que se colocam tais direitos - e como tal, o direito à Seguridade Social - em uma perspectiva regulamentar universal, estendendo-os com carga de obrigatoriedade a qualquer ser humano, independentemente do sistema nacional ao qual pertença<sup>3</sup>. É neste momento que os direitos antes vistos apenas como “direitos do cidadão deste ou daquele Estado em particular”, passam a ser reconhecidos como direitos da humanidade (Bobbio, 1992, p. 30).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), por seu turno, converte aqueles direitos humanos universais em direitos fundamentais e passa a dispor sobre um Sistema de Seguridade Social que alberga em si os

---

1 A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão data da época da Revolução Francesa. Foi proclamada em 1789 com 17 artigos, mas reformulada em 1793 pela Convenção Nacional Francesa. Disponível em: <<http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/DeclaraDirHomemCidadao1793RecDidaPESSOALJNETO.pdf>>. Acesso em: 10/08/2014.

2 Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em: 24.07.2014.

3 DUDH Artigo XXV 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.



---

subtemas da Saúde, da Previdência Social e da Assistência Social<sup>4</sup>, tendo-se nesse texto optado pela análise deste último, mas sempre com foco voltado para a realização dos direitos humanos.

O presente artigo se presta, assim, à análise do subsistema da Assistência Social, com vistas a demonstrá-lo, a partir de sua caracterização, de seus destinatários e de seu conteúdo, como realizador do princípio da universalidade dos direitos humanos, informador do estabelecimento de sistemas que garantam a proteção aos mais vulneráveis.

## **1. Assistência Social como forma de proteção aos grupos vulneráveis**

Surgem, no final do século XIX, os direitos sociais, econômicos e culturais, internacionalizados no século seguinte, com forte influência do socialismo, como reivindicação dos excluídos a participar do bem-estar social e de ter suas necessidades humanas básicas satisfeitas<sup>5</sup>. Foi nesse cenário histórico que, fazendo frente às graves questões sociais por ele geradas, e encarando-as como área de ação pública, “o Estado capitalista assumiu uma feição social, que, na época do *‘laissez-faire’*, estava sob controle, e se autodenominou de *welfare state* (nos países de língua inglesa), Estado providência (na França), e Estado Social (na Alemanha), passando a encarar as questões sociais como área de ação pública”. (Pereira, 2000, p. 38).

No âmbito internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), estabelece que os direitos econômicos, sociais e culturais são indispensáveis à dignidade da pessoa e ao livre desenvolvimento da personalidade e que sua realização constitui direito de cada membro da sociedade (art. XXII)<sup>6</sup>. É interessante notar que seu texto não coloca o trabalho como única forma de ‘redenção’ social, mas como um dos meios de proteção social, demonstrado claramente nos artigos seguintes, XXIII e XXIV<sup>7</sup>.

---

4 CF/88 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.

5 A importância da Assistência Social na efetivação dos Direitos Humanos no Brasil. Disponível em: <[http://www.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/eventos/evento2002/GT.5/GT5\\_2\\_2002.pdf](http://www.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/eventos/evento2002/GT.5/GT5_2_2002.pdf)> Acesso em: 09.08.2014.

6 A DUDH prevê os direitos ao trabalho, ao lazer e ao repouso, à saúde e à instrução, sempre contextualizados para o livre desenvolvimento da personalidade das pessoas.

7 DUDH - Art. XXIII - 1. Toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a

---

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) explicitam em preâmbulo de idêntica redação a relação entre a privação no âmbito econômico e o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, ao dispor que os Estados-Partes reconhecem “que, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o ideal do ser humano livre, liberto do temor e da miséria, não pode ser realizado a menos que se criem condições que permitam a cada um gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais, assim como de seus direitos civis e políticos.”<sup>8</sup> Os direitos políticos se seguiram aos civis, e a ampliação deles foi uma das principais características do século XIX, embora o princípio da cidadania política universal não tenha sido reconhecido senão em 1918. Os direitos sociais, por outro lado, quase desapareceram no século XVIII e princípio do XIX. O ressurgimento destes começou com o desenvolvimento da educação primária pública, mas não foi senão no século XX que eles atingiram um plano de igualdade com os outros dois elementos da cidadania” (Marshall, 1967, p. 75).

O fato de a questão social ser compreendida como um fenômeno isolado reforçou a execução de políticas sociais limitadas e pontuais de caráter predominantemente benevolente e filantrópico. Essa percepção decorre e reforça a concepção de um entendimento reduzido da Assistência Social que, na verdade, é uma política muito mais ampla de atenção aos vulneráveis<sup>9</sup>.

Da mesma forma, seu resultado como expressão de forças sociais se apresentava frágil, com restrita capacidade dos indivíduos decidirem sobre as necessidades consideradas fundamentais para sua sobrevivência

---

condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego; 2. Toda pessoa que trabalha tem o direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social; Art. XXV - 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança, em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

8 Pobreza, Exclusão Social e Direitos Humanos: O papel do Estado. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/dhesc/phelena.html>>. Acesso em: 24.07.2014.

9 Assistência Social como direito universal: entre a concepção teórica e a provisão. Disponível em: <<http://meriva.pucrs.br:8080/dspace/bitstream/10923/5054/1/000400522-Texto%2BCompleto-0.pdf>>. Acesso em: 10.08.2014.

---

digna. Exemplo disso é encontrado na categoria dos trabalhadores no Brasil bem como a consequência da tardia emergência de novos segmentos organizados no país<sup>10</sup>.

Cabe aqui ressaltar que a Assistência Social nesse modelo benevolente e filantrópico apoiava as ações de assistência aos pobres e, como prática histórica, embasava-se em concepções como: assistência como caridade, baseada em princípios morais e cristãos (Sposati et al., 2007, p. 40).

Ocorre que com a Constituição Federal de 1988 (CF/88) instaura-se no Brasil uma ordem pautada pelo paradigma do Estado Democrático de Direito, já inspirada pela DUDH, e em que se consagra, no artigo 194, a Seguridade Social como “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”, alterando tal modelo de Assistência Social.

A Seguridade Social parte do pressuposto de que a cidadania envolve um mínimo de bem-estar, tanto do ponto de vista econômico quanto da segurança, além da concretização dos direitos políticos, civis e sociais, demandas naturais do ser humano<sup>11</sup>.

Tem-se assim, a Assistência Social como um dos três componentes do sistema de Seguridade Social no Brasil. Sua descrição e diretrizes básicas estão contidas na CF/88 nos artigos 203<sup>12</sup> e 204<sup>13</sup>, sendo que sua

---

10 Assistência Social como direito universal: entre a concepção teórica e a provisão. Disponível em: <[http://tede.pucrs.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=1303](http://tede.pucrs.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1303)>. Acesso em: 23.07.2014.

11 Avaliando a política de assistência social. Disponível em: [http://portal.virtual.ufpb.br/bibliotecavirtual/files/avaliando\\_a\\_politica\\_de\\_assistencia\\_social\\_no\\_municapio\\_de\\_solaneapb\\_1343924869.pdf](http://portal.virtual.ufpb.br/bibliotecavirtual/files/avaliando_a_politica_de_assistencia_social_no_municapio_de_solaneapb_1343924869.pdf)>. Acesso em: 10.08.2014.

12 Dispõe o Art. 203 - A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; 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.

13 Dispõe o Art. 204 - As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no Art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades

---

regulamentação está sistematizada pela Lei nº 8.742/93<sup>14</sup> (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), importante mecanismo para efetivação dos direitos humanos no contexto brasileiro, auxiliando o Brasil a se coadunar com os mais altos valores éticos de proteção e dignidade humana.

A Assistência Social tem como função manter uma política social destinada ao atendimento das necessidades básicas dos indivíduos, conforme legisla o artigo 2º da LOAS.<sup>15</sup>

Nesse sentido, a Assistência Social se configura em teoria e na construção normativa enquanto estratégia para a inclusão social e conseqüentemente inclusão de direitos, mas, ainda é tratada como caridade não só pela sociedade, como pelo Estado também. As dificuldades de acesso aos benefícios instituídos pela regulamentação à LOAS constituem prova contundente da exclusão promovida pelo próprio Estado.

---

beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: I - despesas com pessoal e encargos sociais; II - serviço da dívida; III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

14 Lei nº 8.742/93 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)>. Acesso em: 23.07.2014.

15 Dispõe o Art. 2o A assistência social tem por objetivos: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011); b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011); c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011); d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011); e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011); II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011); III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011). Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.

---

A partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social<sup>16</sup>, e previsto na LOAS, é criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)<sup>17</sup>, em um modelo mais adequado de proteção sem dar continuidade ao modelo de caridade, Sistema esse que teve suas bases de implantação consolidadas em 2005, por meio da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), que apresenta claramente as competências de cada órgão federado e os eixos de implementação e consolidação da iniciativa. O SUAS organiza as ações da Assistência Social em dois tipos de proteção social: (1) a proteção social básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social; e (2) a proteção social especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros aspectos.<sup>18</sup>

São destinadas as prestações de Assistência Social aos indivíduos sem condições de prover o próprio sustento de forma permanente ou provisória, independentemente de contribuição à Seguridade Social<sup>19</sup>.

---

16 IV Conferência Nacional de Assistência Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/eventos/assistencia-social/iv-conferencia-nacional-de-assistencia-social>>. Acesso em: 23.07.2014.

17 Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>>. Acesso em: 23.07.2014.

18 Sistema Único de Assistência Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>>. Acesso em: 25.05.2014.

19 Importante se faz conceituar e diferenciar grupos vulneráveis e minorias, sendo formados, os grupos vulneráveis, pelo conjunto de pessoas que, por questões ligadas a gênero, idade, condição social, deficiência e orientação sexual, tornam-se mais suscetíveis à violação de seus direitos, como por exemplo, mulheres, crianças, idosos, população em situação de rua, pessoas com deficiência e a comunidade LGBTQTT. Existem outros grupos na sociedade em situação de risco, porém, a vulnerabilidade neste caso, é a sujeição constante ao preconceito e à discriminação, independente de outros fatores.

Minorias, por outro lado, vem a ser um grupo de cidadãos de um Estado, constituindo minoria numérica e em posição não-dominante no Estado, dotado de características étnicas (exemplos: índios, ciganos, judeus e outros), linguísticas (determinados dialetos específico de pequenos grupos) ou religiosas (exemplos: budistas, muçulmanos e outros) que diferem daquelas da maioria da população, tendo um senso de solidariedade um para com o outro, motivado, senão apenas implicitamente, por vontade coletiva de sobreviver e cujo objetivo é conquistar igualdade com a maioria, nos fatos e na lei. {Minorias. Disponível no site: <<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/br/pb/dhparaiba/5/minorias.html/>>. Acesso em: 23.07.2014.} {Grupos vulneráveis e minorias. Disponível no site: <[http://ead.senasp.gov.br/modulos/educacional/conteudo/00992/paginas/AtuacaoPolicialFrenteGruposVulneraveis\\_Mod2.pdf](http://ead.senasp.gov.br/modulos/educacional/conteudo/00992/paginas/AtuacaoPolicialFrenteGruposVulneraveis_Mod2.pdf)>. Acesso em: 25.05.2014.}

---

Tem-se no SUAS ainda a participação da comunidade, a qual se dá por entidades e organizações de Assistência Social, que surgem na sociedade atendendo demandas específicas da comunidade carentes, são as Organizações não Governamentais (ONGs)<sup>20</sup>. O art. 3º da LOAS as define como: “aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos”.

Em defesa da dignidade humana, o ordenamento jurídico nacional cominou ao Poder Público dever político constitucional, de cumprimento impostergável, em todas as dimensões da organização federativa, de proporcionar às pessoas, amparo à saúde, assistência aos desamparados, através de um conjunto de medidas associadas à solidariedade humana, e independentemente da contribuição à seguridade social, qualquer pessoa carente tem direito à Assistência Social.

Legisla o artigo 6<sup>21</sup> da CF/88 sobre os direitos sociais os quais estão expostos com a finalidade de nivelar as desigualdades existentes no Brasil, por isso a doutrina afirma que o seu suporte é o direito a igualdade, os direitos sociais visam a reduzir as desigualdades entre as pessoas, ajustando os indivíduos as mais completas e dignas condições de vida (Piovesan, 2000, p. 54-55).

Seguindo essa linha de raciocínio, podemos entender o porquê de esses direitos serem chamados de “sociais”. O motivo é bem simples e reside no fato de eles não serem direitos de classe individual, sua aplicabilidade é coletiva, para toda a sociedade, sem distinção; e para que os direitos humanos não sejam infringidos, é necessário a adoção de medidas concretas, planejadas e bem definidas para a efetivação desses direitos. A relação existente entre políticas públicas e a realização de direitos, de maneira especial dos direitos sociais, é por isso direta, assim como demanda prestações positivas por parte do Estado.

As políticas públicas funcionam como instrumentos de efetivação de objetivos comuns, que passam a estruturar uma coletividade de interesses, se tornando um instrumento de planejamento, racionalização e participação

---

20 Assistência Social. Disponível em: <<http://www.portaleducacao.com.br/direito/artigos/17129/assistencia-social-conceito>>. Acesso em: 23.07.2014.

21 Dispõe o Art. 6º CF: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010).

---

popular. Em tendo a Assistência Social a função de manter uma política social destinada ao atendimento das necessidades básicas dos indivíduos, como visto, ela contribui para a efetivação dos direitos humanos e dos objetivos comuns do país.

## 2. Direitos Envolvidos na Assistência Social

A partir do inciso IV do artigo 7º da CF/88<sup>22</sup>, e sem olvidar um paralelo com o artigo XXV da DUDH<sup>23</sup>, pode-se concluir que os mínimos sociais estão estampados nos direitos à saúde e ao bem-estar, incluídos neste último os direitos à alimentação, ao vestuário, à moradia, aos cuidados médicos, à previdência social, à educação, ao lazer, à higiene e ao transporte. Se trata aqui exatamente das condições gerais de garantia da integridade física e da segurança, dos meios materiais de existência e de desenvolvimento das capacidades e do gozo das liberdades (Bentham, 1995, p. 47)<sup>24</sup>.

Por certo que tais disposições também encontram seu apoio no PIDESC, que dispõe no item 1 do artigo 11 que “os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência”.

Repare-se que a enumeração de direitos havida no PIDESC parece menos abrangente do que aquelas veiculadas pela DUDH e pela CF/88, por conta mesmo da característica do Pacto em que se optou por um núcleo

---

22 Dispõe o Art. 7º, IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.

23 Dispõe o Art. XXV. 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. 2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio gozarão da mesma proteção social.

24 Tradução Livre. No original: “Such preconditions include physical integrity or security, the material means of existence, the development of capacities, and the enjoyment of basic liberties. These necessary conditions of human agency constitute the basis of human rights”.

---

de implementação imediata aliado a outras prestações que devem ser implementadas na medida do possível<sup>25</sup>.

Ocorre que, ao tempo em que o ordenamento jurídico pátrio preceitua que o valor mínimo de que devem dispor os seus cidadãos para o gozo de uma vida digna deve se prestar à realização dos direitos de moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social<sup>26</sup>, por certo que alia ao núcleo disposto pelo PIDESC a prestação daqueles direitos tidos eventualmente como sendo de implementação progressiva, e já anteriormente previstos na DUDH.

E de fato nem poderia ser diferente, sob pena de, ao contrário do escopo perseguido, se desconfigurar prestações em vista do adiamento *sine die* da sua implementação, o que por certo importaria na violação do princípio de proibição de retrocesso social. (Bobbio, 1996, p.79/80)

Por outro lado, dizer que a Assistência Social é promotora de redução das desigualdades sociais dentro de um Estado Democrático de Direito significa dizer que, ao passo em que se possibilitam as prestações albergadas no mínimo social - e já arroladas acima - tal realização também se presta à concretização de direitos civis e políticos, por expressão mesmo do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos. Hector Gross Espiell, citado por Flavia Piovesan (1998, p. 79), destaca que “sem a realidade dos direitos civis e políticos, sem a efetividade da liberdade entendida em seu mais amplo sentido, os direitos econômicos, sociais e culturais carecem, por sua vez, de verdadeira significação”.

Veja-se: a ideia do Estado Democrático de Direito traz em si o conteúdo da equiprimordialidade entre os direitos de liberdade e de igualdade (Habermas, 2002, p. 291) – dos quais derivam os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais -, expressões da autonomia privada e da autonomia pública (Habermas, 2002, p.299).

Nesta linha de raciocínio, na medida em que um cidadão é (re) habilitado por ações de Assistência Social – seja por recuperação da

---

25 Tal característica é passível de críticas pela doutrina, que aqui representada em Beetham (2001,46) afirma que “teria sido melhor que o texto houvesse se concentrado em estabelecer uma agenda mínima e relegado às cartas regionais a formulação de direitos mais ambiciosos” (Tradução livre. No original: “*it might have been better if the original text had concentrated on establishing a minimum agenda. while leaving it to regional charters to develop their own formulation of rights which might be more ambitious than, yet consistent with, the universal one*”).

26 Expressão do já mencionado inciso IV do artigo 7º da Constituição da República.



---

capacidade de trabalho, seja por recuperação da renda, nos casos em que a capacidade é irrecuperável -, tem instituída ou resgatada a sua aptidão de participação pública, em estado de igualdade com os demais: são os direitos civis e políticos realizados conjuntamente com os direitos sociais.

O legislador ordinário em alguns momentos também promove a realização das duas espécies de direitos, como se dá ao se estabelecer como princípio regente da Assistência Social - no inciso V do artigo 4º da já antes mencionada Lei 8742/93 - a necessidade de ampla divulgação dos benefícios, serviço, programas e projetos assistenciais, assim como dos recursos e dos critérios de utilização existentes, o que se constitui nos direitos civis de informação e de participação.

Noutra senda, David Beetham (1995, p. 49/50) ressalva, que, como meio de fuga da assistência paternalista, o direito de associação também deve estar albergado sob o manto do mínimo social. Alerta que “a maioria das pessoas prefere ter a oportunidade de satisfazer suas próprias necessidades, através de seus próprios esforços”, de modo que devem ser encarados como “provedores ativos de suas próprias necessidades”<sup>27</sup>. Neste sentido, o direito de associação propicia a “organização coletiva para a proteção e melhoria das condições de prestação de suas necessidades”<sup>28</sup>.

O que se quer aqui significar é que, nada obstante a enumeração havida seja na DUDH, seja no PIDESE, seja na CF/88, não se pode ter como realizado o mínimo socioeconômico se também não resguardados os direitos civis e políticos. E é nesta mesma perspectiva que se defende que os direitos aqui arrolados também não devem ser tratados de forma estanque. Com efeito, existe uma multidisciplinaridade envolvendo a erradicação da pobreza, de modo que, “por exemplo, a educação contribui para a redução da mortalidade infantil e uma maior qualidade de saúde contribui para a melhoria da produtividade no trabalho”<sup>29</sup> (Fukuda-Parr & Hulmes 2011).

---

27 Tradução Livre. No original: “*Apart from any necessary provision of collective goods by public authority, most people prefer to have the opportunity to meet their own needs through their own efforts, whether through access to land for subsistence farming, through a fair price for the goods they produce, or through a sufficient wage for the labour they supply.*”

28 Tradução livre. No original: “*The agenda comprises a list of rights necessary to meet basic human needs (rights to food, clothing, shelter, primary health care, clean water and sanitation, and primary education), combined with the right of association necessary to the collective protection and promotion of these rights by the bearers themselves*”

29 Tradução livre. No original: “*for example, education contributes to reducing child mortality and better health contributes to improving worker productivity.*”

---

Ademais, nada obstante tal delimitação de direitos, não custa ressaltar com Lima Jr. (2001, p.70) que “o surgimento de novos direitos está vinculado às condições históricas favoráveis para a sua reivindicação”. E de fato, como adverte Norberto Bobbio (1996, p. 34), “a Declaração Universal [...] é uma síntese do passado e uma inspiração para o futuro; mas suas tábuas não foram gravadas de uma vez para sempre”, razão pela qual jamais se poderá ter o mínimo social como um rol imutável.

### **3. Assistência Social como Instrumento da Realização de Direitos Humanos**

Sérgio Moro (2003, p. 144) refere o direito à Assistência Social como sendo um direito antipobreza: “um direito exclusivamente voltado aos pobres e cujo objetivo é resgatá-los da pobreza”. De fato, tendo-se em conta que a Assistência Social se presta à realização dos mínimos sociais, é de se considerar que se destina àqueles sem garantias de subsistência em padrão adequado, conforme inclusive já alertado acima<sup>30</sup>.

Poder-se-ia dizer a respeito de tal característica que vai de encontro à universalidade indicada no título, mas ao contrário realiza-a. Com efeito, a universalidade que informa os direitos humanos encara os indivíduos sob o prisma do gênero humano, sem classificação de origem, qualquer que seja. Neste sentido, a todo e qualquer ser humano se devem estender as garantias de realização da sua dignidade e do seu desenvolvimento, garantias estas que jamais seriam, ou são, resguardadas em situação de pobreza<sup>31</sup>.

Ao destacar, portanto, a parcela dos economicamente mais vulneráveis como sendo a população destinatária das ações de Assistência Social, o que se pretende é exatamente a redução das desigualdades - objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, tal como estampado no artigo 3º da Constituição Federal -, como ato universalizante da concretização dos direitos humanos.

Não foi à toa que se dispôs no item 14 da Declaração e Programa de Ação de Viena sobre Direitos Humanos de 1993 que “a existência de uma pobreza extrema generalizada obsta ao gozo pleno e efetivo de Direitos Humanos”, bem como que se estabeleceu “a sua imediata atenuação e

---

30 É preceito do caput do artigo 203 da Constituição Federal que “a assistência social será prestada a quem dela necessitar” (grifo meu).

31 Perceba-se que aqui não se trata do Princípio da Universalidade da Cobertura e do Atendimento, disposto no inciso I do artigo 194 da Constituição Federal, informador do Sistema de Seguridade Social, mas da característica de universalidade dos direitos humanos.

---

eventual eliminação [...] como uma das grandes prioridades da comunidade internacional”. Do mesmo modo, os signatários da Declaração dos Objetivos do Milênio indicam como objetivo chave - ao lado da promoção da paz, dos direitos humanos e da democracia - a erradicação da pobreza<sup>32</sup>.

Nesta senda, somente se poderia concluir que a exclusão dos vulneráveis econômicos da situação de desigualdade em relação àqueles situados acima da linha da pobreza se constitui em meio de realização da universalidade dos direitos humanos, e que tal ação encontra na Assistência Social um instrumento de sua efetividade.

É bem neste sentido que, à parte do conteúdo referido no item anterior, o direito à assistência vai além da revelação do mínimo, e se presta também à instrumentalização dos direitos ali compreendidos, o que é realizado a partir dos serviços e benefícios, expressão dos objetivos dispostos no artigo 203 da CF/88.

Posto isso, e partindo-se do pressuposto de que o conteúdo do mínimo social está diretamente relacionado ao resguardo da dignidade da pessoa humana, não se poderia entender a Assistência Social de outro modo que não o de um direito ele mesmo – e ao mesmo tempo - autônomo e instrumental à consecução do exercício da liberdade e da igualdade e, portanto, do exercício da cidadania, na medida em que transforma indivíduos carecedores do auxílio do Estado e da sociedade em atores sociais participativos, livres das vulnerabilidade que lhes tolhem como agentes capazes de participar da criação, modificação e extinção de seus próprios direitos.

#### **4. Direito à Assistência Social como Direito Humano e a Busca por sua Efetivação**

O Estado Democrático Direito, à parte de constituir-se tão somente em um Estado de legalidade, contempla a aceitação do pluralismo, de uma noção de povo não massificada, mas ao contrário, de uma noção de povo composta por indivíduos diferentes, com respeito mútuo a tais diferenças. Bem as ideias

---

32 Após disporem sobre os valores e princípios a serem adotados no novo milênio – dentre os quais a dignidade humana -, bem como sobre a paz a segurança e o desarmamento, os signatários da Declaração do Milênio afirmam no item III o seu compromisso com o Desenvolvimento e a Erradicação da Pobreza. Declaração do Milênio, disponível em: < <https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>. Acesso em 11/08/2014.

---

necessárias ao contexto histórico que comportou a atual concepção dos Direitos Humanos, positivados, generalizados e internacionalizados.

Na dimensão do Estado Democrático de Direito, a igualdade se realiza dentro da liberdade de cada indivíduo, sem desprezo ao bem comum. E essa noção igualdade libertária ou de liberdade igualitária só pode mesmo ser realizada dentro da perspectiva dos direitos humanos que, quando implementados, destinam a seus remetentes os meios de dignamente construir o seu futuro.

Neste sentido, na medida em que resgata indivíduos em situação de vulnerabilidade - seja a partir das prestações básica ou especial, seja com caráter preventivo ou protetivo - a Assistência Social inserida, neste paradigma, se presta à instauração ou à restauração da igualdade com os demais e à “eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente”, pelo que se empreende o seu desenvolvimento na esteira do pensamento de Amartya Sen (2010, p 6).

Caracterizada, portanto, a Assistência Social com um direito humano em si mesma, na medida em que promotora da liberdade e da igualdade que norteiam toda a fundação e a evolução dos direitos humanos.

Por outro lado, a efetividade dos direitos humanos é uma questão que tem sido motivo de preocupação para todos aqueles que buscam condições de vida digna para o conjunto da humanidade, sendo para alguns o problema central da temática após a DUDH (Bobbio, 1992, p. 25). Não obstante a força política, normativa e simbólica da DUDH, e apesar da afirmação constitucional desses direitos, há ainda uma distância a ser percorrida para sua plena efetivação.

A luta pelos direitos humanos não mais significa nos dias de hoje a luta pela positivação dos mesmos. A afirmação destes está posta hoje como efeito demonstrativo cobrando da sociedade sua efetividade, pois:

Nem tudo o que é desejável e merecedor de ser perseguido é realizável. Para a realização dos direitos do homem, são frequentemente necessárias condições objetivas [...]; o tremendo problema diante do qual estão hoje os países em desenvolvimento é o de se encontrarem em condições econômicas que, apesar dos programas ideais, não permitem desenvolver a proteção da

---

maioria dos direitos sociais. A efetivação de uma maior proteção dos direitos do homem está ligada ao desenvolvimento global da civilização. (Bobbio, 1986, p. 45).

A CF/88 inova e avança em relação às Cartas anteriores, por trazer um leque de princípios a reger a República Federativa do Brasil no cenário internacional. Pela primeira vez em uma Constituição brasileira surge expresso o princípio da *prevalência dos direitos humanos*<sup>33</sup>. Num outro turno, incorpora uma concepção de Seguridade Social alargada não contratual e não contributiva, definindo-a como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (CF/1988, art. 194), fundamentadas nos princípios da universalidade do atendimento, uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços, equidade na forma de participação no custeio, diversidade da base de funcionamento e o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial os trabalhadores, empresários e aposentados. É aqui que se caracteriza o grande avanço na história do sistema protetivo brasileiro: a inserção no texto constitucional da Assistência Social no âmbito da Seguridade Social, juntamente com a Previdência e a Saúde, conferindo-lhe *status* de política pública, transferindo-a para o campo dos direitos e da responsabilidade do Estado.

Com base na CF/88 e na regulamentação da LOAS, novo enfoque de Assistência Social passa, portanto, a vigorar no Brasil, sendo colocada como política pública que se ocupa do provimento de atenções para superar exclusões sociais, defender e vigiar os direitos dos mínimos de cidadania e dignidade. É política de atenção e de defesa de direitos: o direito de sobrevivência em padrões éticos de dignidade construídos historicamente pela Humanidade. A partir deste enfoque a Assistência Social, como já visto, além de se constituir em um direito em si mesma, se constitui também em um instrumento importante para efetivação dos direitos humanos.

## Conclusões

Reconhecida a todo e qualquer ser humano que dela necessite, pelo simples fato da condição humana, a Assistência Social, enquanto gênese das políticas de amparo aos mais vulneráveis, inscreve-se no contexto deste

---

33 Dispõe o Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: II - prevalência dos direitos humanos.

---

sistema de proteção dos Direitos Humanos, apresentando características próprias que se conformam com a dinâmica das relações sociais entre capital e trabalho dentro de cada período específico da história.

Ao (re)habilitar a capacidade de trabalho ou promover a recuperação da renda, se presta, a Assistência Social, ao resgate da igualdade e da liberdade, mediante a cessação do estado de vulnerabilidade de seus destinatários, pelo que se constitui em instrumento de realização dos Direitos Humanos.

Por outro lado, ao mesmo tempo em que implementa a efetivação dos direitos definidos no mínimo social, também se insere no próprio rol em construção dos Direitos Humanos. É ao mesmo tempo direito humano substantivo - e portanto universal - e adjetivo – pelo que instrumento de efetividade.

Sendo a erradicação da pobreza e das desigualdades, objetivo fundamental da República constitucionalizado pelo o artigo 3º da CF/88, o ordenamento jurídico brasileiro também eleva a Assistência Social à condição de direito fundamental e assume que é necessário modificar-se os padrões de relações culturais e econômicas que as provocam e que aprofundam a exclusão, inclusive as sustentadas pela atividade estatal na implementação de políticas públicas, na formulação de leis e no julgamento das demandas levadas aos tribunais.

## Referências

BALERA, Wagner. Sistema de Seguridade Social. 4ª edição, São Paulo: LTr, 2006.

BEETHAM , David. What Future for Economic and Social Rights? Political Studies Association, Sheffield, v. XLIII, p. 41-60, 1995, disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.1995.tb01735.x/pdf>, acesso em 20/05/2014.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

\_\_\_\_\_. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Rio de Janeiro: Petrópolis.Vozes. 1998.

---

FUKUDA-PARR, S. & HULME, D. International Norm Dynamics and the “End of Poverty”: understanding the Millennium Development goals. *Global Governance*, vol. 17, nº 01, January-March, 2011, disponível em <http://www.questia.com/read/1G1-251460974/international-norm-dynamics-and-the-end-of-poverty>, acesso em 26/05/2014.

HABERMAS, Jurgen. *A Inclusão do Outro: estudos de teoria política*, São Paulo: Loyola, 2002.

HUBER, Evelyne. Um nuevo enfoque para la seguridad social em la región. In: *Universalismo básico una nueva política social par América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo: Editorial Planeta Washington, DC, 2006.

LIMA Jr, Jayme Benvenuto. *Os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MARSHALL, Thomas H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967.

MORO, Sérgio Fernando. Questões Controvertidas sobre o benefício da Assistência Social, in *Temas Atuais de Direito Previdenciário e Assistência Social*, Daniel Machado da Rocha (organizador) - Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

PEREIRA, Potyara. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. In: *política social e democracia*. São Paulo:Cortez. 2002.

\_\_\_\_\_. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*, São Paulo: Max Limonard, 1998.

\_\_\_\_\_. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 4. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

POLANY, Karl. *A Grande Transformação: As origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

RAICHELIS, Raquel e WANDERLEY, Luiz Eduardo. Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional. *Revista Serviço Social e Sociedade*. nº 78. São Paulo: Cortez, 2004.

---

SPOSATI, Aldaíza, et al. A Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras. São Paulo: Cortez, 1998.

## Internet

IV Conferência Nacional de Assistência Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/eventos/assistencia-social/iv-conferencia-nacional-de-assistencia-social>>. Acesso em: 23.07.2014.

Assistência Social como direito universal: entre a concepção teórica e a provisão. Disponível em: [http://tede.pucrs.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=1303](http://tede.pucrs.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1303). Acesso em: 23.07.2014.

Assistência Social no Brasil: da caridade ao direito. Disponível em: <<http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/11992/11992.PDF>>. Acesso em: 10.08.2014.

Benefício da prestação continuada. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/%20http://www.dgmarket.com/AppData/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=12909&revista\\_caderno=20](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/%20http://www.dgmarket.com/AppData/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12909&revista_caderno=20)>. Acesso em: 25.05.2014

Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10641309/artigo-6-da-constituicao-federal-de-1988>>. Acesso em: 20/05/2014.

Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm)>. Acesso em: 23.07.2014.

Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em: 24.07.2014.

Grupos vulneráveis> Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/294974/grupos-vulneraveis>> Acesso em 23.07.2014.

Grupos vulneráveis e minorias. Disponível no site: <[http://ead.senasp.gov.br/modulos/educacional/conteudo/00992/paginas/AtuacaoPolicialFrenteGruoosVulneraveis\\_Mod2.pdf](http://ead.senasp.gov.br/modulos/educacional/conteudo/00992/paginas/AtuacaoPolicialFrenteGruoosVulneraveis_Mod2.pdf)>. Acesso em: 25.05.2014.

Lei nº 8.742/93 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm)>. Acesso em: 23.07.2014.



---

Lei Orgânica da Assistência Social – Lei nº 8742 de 07/12/1993. Disponível em: <<http://narealidade.afroreggae.org/textos/loascomentada.pdf>>. Acesso em: 20/05/2014.

LGBTT é a sigla de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros, que são orientações sexuais de escolha diferente do sexo designado no nascimento. LGBT é um movimento que luta pelos direitos dos seus membros, e principalmente contra a homofobia. Disponível no site: <<http://www.significados.com.br/lgbt/>>. Acesso em: 23.07.2014.

Minoria. Disponível no site: <<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/br/pb/dhparaiba/5/minorias.html>>. Acesso em: 23.07.2014.

Pobreza, Exclusão Social e Direitos Humanos: O papel do Estado. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/dhesc/phelena.html>>. Acesso em: 24.07.2014.

Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>>. Acesso em: 23.07.2014.



# ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO UNIVERSAL E SEU PAPEL NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: TENSÕES E CONTRADIÇÕES

*Raoni Borges Barata Teixeira*

**Resumo:** a Assistência Social, positivada na Constituição Federal de 88 no Brasil como direito do cidadão e dever do Estado, percorre uma longa trajetória, atravessando séculos de assistencialismo no mundo. No Brasil também passou por formas filantrópicas de âmbito privado e, mesmo quando ocupa o espaço público na década de 30, não altera sua configuração de ação intermitente, assistemática, e de simples subvenção a entidades filantrópicas particulares. É apenas em 1988, com a Constituição, que a assistência social conquista as bases jurídico-políticas para evoluir de uma relação de “favor”, de ação “episódica, intermitente e fragmentada” (em âmbito privado ou público), para uma relação jurídica consagrada como direito (em sua acepção de universalidade e sistematicidade). A positivação da Assistência Social como direito, contudo, não a isenta de embates, nem no campo ideopolítico, nem no campo jurídico-político. O texto enfrenta esses embates, trabalhando a figura jurídica da reserva do possível, que ancora argumentos do executivo, justificadores da omissão no atendimento aos direitos sociais e toma posição pela defesa da Política de Assistência Social e do SUAS, como uma oportunidade de ser construído no Brasil, pela primeira vez, um Sistema de Proteção Social como jamais houve. Originada na década de 70 no campo do Direito, a “reserva do possível” vem sendo objeto de debate nos Tribunais. O texto entra nesse debate, apropriando-se de suas instigantes polêmicas e controvérsias e, sob a referência da Constituição Federal de 88, sua natureza arriscada de óbice à efetivação dos direitos sociais no âmbito das políticas públicas.

**Palavras chave:** Assistência Social; Direitos Sociais; Reserva do Possível.

---

**Abstract:** the Social Assistance, positively valued in the Brazilian Constitution of 88 as a citizen's right and a State's duty, makes a long journey across centuries of welfare in the world. In Brazil also went through philanthropic forms in the privately area and, even when occupy public space in the 30s, does not change its configuration of an intermittent action and simple subsidy to private charities. It's only in 1988, with the Constitution, that social assistance conquers the legal and political basis for evolving a relationship of "favor" to a legal relationship established as a right (in its sense of universality and systematicity). The positivation of the Social Welfare as a right, however, is not free of conflicts, nor in politics, nor in the legal field. The text addresses these clashes, working the legal concept of possible reserve that anchors the Executive arguments, justifying the omission in attending to social rights, and takes a position in defense of Social Welfare Policy and the Unified Social Assistance System - HIS, as an opportunity to be built in Brazil for the first time, a System of Social Protection as never before. Originated in the 70s in the field of law, the possible reserve is being debated in the courts. The text enters this debate, appropriating its controversial, under the reference of the Federal Constitution of 88, its risky nature of obstacle to the realization of social rights in the realm of public policy.

**Keywords:** Social Assistance; Social Rights; Possible reserve.

## Introdução

Analisar a Assistência Social no quadro institucional dos direitos sociais no Brasil, assegurados em Carta Magna e inscritos nos marcos da Seguridade Social brasileira, impõe a ruptura com as ingênuas formulações que compreendem as relações jurídicas e o Estado garantidor de direitos por si mesmos, sem inseri-los na totalidade social das condições de existência. Nesse marco da ordem social vigente, sabemos que comparecem como realidades sociais concretas (e não supostas e nem inventadas) o capital acumulado como riqueza no mundo da produção, o capital fictício no universo da mercadoria-dinheiro, o latifúndio como propriedade, o trabalho assalariado, o trabalho informalizado, agricultores sem terra, desemprego e pobreza. Trata-se, portanto de uma sociedade eivada de acirradas contradições e disputas. Disputas pela apropriação da renda, da riqueza, da propriedade e do poder. É este quadro social que também explica o fato de a Assistência Social ter sido matéria controversa na Constituinte, embora tenha saído vitoriosa em sua formulação, no contexto da intensa mobilização

---

dos trabalhadores em sua época. Explica também porque a Previdência e a Saúde conseguiram rapidamente aprovar suas Leis Orgânicas, enquanto a Assistência Social somente o conseguiu em 1993 pela Lei n. 8.742/93. A Constituição de 88 foi, sim, momento de avanço da democracia no Brasil, ainda que sejam reconhecidos seus limites, uma vez que a Justiça enfrenta todas as contradições da sociedade.

O presente artigo aborda a assistência social como direito, incursionando por suas controvérsias, e toma partido pela afirmação do seu reconhecimento na efetivação dos direitos sociais no Brasil. Percorre seu marco regulatório no plano formal e alerta para os perigos que enfrenta no plano real, uma vez que, como já reconhecido, o caminho da luta por direitos nem sempre se resolve por sua proclamação, mas sim no plano da resolutividade, no interior da sociedade.

Tudo isso faz sentido quando se constata que a assistência social, enquanto política de proteção social, nos tempos atuais, rema contra a corrente mundial da desregulamentação de direitos, num quadro de crise sistêmica da ordem social capitalista, em que se acirram as disputas já mencionadas no interior de todos os espaços de políticas públicas.

O tratamento do tema exige destacar: a) a responsabilidade estatal no campo dos direitos sociais, b) o embate entre determinantes econômicos e as referências ético-políticas no âmbito do direito e da justiça, e c) a contribuição do judiciário na defesa dos direitos sociais.

Entende-se que, nos marcos da Carta Magna, não cabe mais espaço de discricionariedade, qualquer que seja a unidade federada, para que o poder público contemporâneo omita-se na concretização de direitos fundamentais inerentes à dignidade da pessoa humana, sob arcaicas e recorrentes alegações de “restrições orçamentárias”. O Conceito de mínimo existencial da Constituição não é elástico e nem minimalista. Nenhuma instância executiva pode, pois, reduzi-lo à noção de mínimo vital necessário à mera sobrevivência. Esse entendimento reducionista e preconceituoso para com os sujeitos de direito das classes subalternizadas, contraria a constitucionalização do direito social, cujo conteúdo não se limita e nem considera suficiente o reconhecimento do direito à vida, indo muito além disso.

Tal perspectiva encontra fundamento na realidade contemporânea, que testemunha grandes saltos científicos e tecnológicos, desenvolve forças produtivas, gera abundância e intensifica a comunicação. É verdade que o capital mundializa-se em sua mais brutal forma de concentração e

---

centralização, na chamada “globalização”. É verdade ainda que grandes corporações concentram hoje poder econômico maior que o de alguns Estados-Nações, enquanto em outro polo das classes sociais proliferam a pobreza e a miséria, configurando um quadro de extrema desigualdade social. Mas é preciso resgatar o convívio social, a sociabilidade democrática e a dignidade da pessoa humana, que se desagregam e se desnaturam. Deve-se insistir em reativar princípios e valores de igualdade e liberdade.

O jurista contemporâneo depara-se com a dilemática questão: será ele mero espectador da personificação e dogmatização de um mercado sem regras, que desestabiliza as relações sociais em prol de um sistema em que predominam os ganhos do capital financeiro especulativo? Ou deve contribuir para transformar a sociedade? Se afirmativa a segunda indagação, como fazer isso se o Direito se restringir a ser mera superestrutura atrelada às contradições da realidade social? Como atender, assim, aos anseios de uma sociedade que clama por justiça?

Considerando essas indagações, este trabalho reúne e interpreta os dispositivos constitucionais sobre a assistência social dispersos na Carta Magna, cotejando os dilemas entre os Direitos Fundamentais e as pressões das forças sociais, e sua intercorrência com o universo do Direito.

## **1. O imperativo jurídico-político dos direitos sociais e a assistência não contributiva**

É amplamente reconhecido, no interior das Ciências Sociais Aplicadas (entre as quais se situa a Ciência do Direito), que o conceito de “assistência social” não é unívoco, nem pacífico. O estudo de sua trajetória semântica percorre o universo das relações sociais, o movimento histórico e as formas de produzir os bens necessários à vida, caminhando da ambígua acepção do senso comum (que a entendia simplesmente como ajuda), para o status de categoria jurídico-política, que a afirma como direito social. Trata-se de uma longa trajetória que ainda não foi encerrada. Remonta aos primórdios da humanidade, como registra Tsutiya (2011: 31), desde o Código de Hamurábi, na Babilônia (Século XXIII a.C.), passando pelo Código de Manu, na Índia (século III a.C.), pela Lei das 12 Tábuas (300 a. C.), até chegar às Leis de Assistência aos Pobres (The Poor Laws) na Europa ocidental, inspiradas nas formulações de Thomas More (1601). Tal trajetória sem dúvida acompanha diferentes práticas de ajuda, que têm em comum a designação de **assistencialismo**. Só o século XIX traz para esse campo as

---

reflexões teóricas, o debate jurídico e o horizonte dos direitos humanos. Na Europa alçou esse patamar do século XIX ao XX, teve seu apogeu entre os anos de 1945 e 1970, e sabe-se hoje que, ante a crise sistêmica da ordem social, enfrenta investidas para sua “corrosão” (BOSCHETTI: 2012), tendo sido afetada pela avassaladora onda neoliberal dos anos 80-90.

No Brasil o **assistencialismo** era prática de entidades religiosas e de iniciativas particulares. Sua característica é a relação hierárquica entre o que promove formas de ajuda, e o que a recebe, ou seja, nessa relação o ajudado fica em débito, passando a ser uma espécie de devedor de um favor, no interior de um elo de subalternidade. É clássica a afirmação de que a “questão Social”, até 1930, era tratada no Brasil como caso de polícia, mas é preciso reconhecer e destacar uma dissidência nessa visão, e aqui lembramos o protagonismo de Ataulpho Nápoles de Paiva, Juiz da Córte de Apelação do Rio de Janeiro, que travou os primeiros embates a favor da assistência social pública (entre 1898 e 1905). “Em sua visão, a assistência pública não era um benefício, mas um dever do Estado” (TSUTIYA op. cit: 444).

Em 1935 Vargas cria informalmente em seu Gabinete o que é considerado pelos juristas “uma versão brasileira do *Council of Social Service* americano” (TSUTIYA op. cit: 444), o qual foi reconstruído em 1938 como Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) via Decreto-Lei n. 525. Em 1942 foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), inicialmente concebida para apoiar soldados combatentes na guerra e posteriormente para assistir crianças e mães necessitadas. Mas é engano supor que o ingresso no espaço público de medidas de proteção já coloca a assistência como direito. Pelo contrário, tanto o CSS como a LBA passam a subvencionar ações de entidades filantrópicas privadas, isentando-as de impostos (filantropia disciplinadora dos pobres). É apenas em 1988, com a Constituição, que a assistência social conquista as bases jurídico-políticas para evoluir de uma relação de “favor”, de ação “episódica, intermitente e fragmentada” (em âmbito privado ou público), para uma relação jurídica consagrada como Política Pública e como direito (em sua acepção de universalidade e sistematicidade).

A política pública de assistência social no Brasil, não obstante autorizada constitucionalmente, ainda enfrenta em muitas unidades federadas uma herança histórica do assistencialismo, arraigada no pensamento e em ações ainda arcaicas, que subsistem em alguns estados e municípios (o chamado primeiro *damismo* é uma indicação dessa postura anacrônica, que trajetaria

---

de Vargas aos nossos dias). Não se pode ocultar, entretanto, o horizonte de possibilidades abertas com os dispositivos constitucionais, mas não só com isso, abertas também pela vontade jurídico-política dos operadores do direito e de atores sociais e políticos que enxergam, finalmente, uma oportunidade de se criar, no Brasil, um Sistema de Proteção Social como o país jamais teve. Eis porque, após a formulação oficial da Política de Assistência Social como política PÚBLICA em 2004 no Brasil (PNAS 2004), passou a impor-se como consequência necessária e imprescindível, a criação de uma base institucional capaz de desenvolver ações concretas em um país de dimensão continental e diversidade regional/cultural. Tal base só poderia organizar-se em um SISTEMA, aliás como preceitua a Seguridade Social, sendo concebido como o suporte burocrático/organizativo (unificado em todo o território nacional), envolvendo infraestrutura, base logística e ação humano-operativa. Está aí a origem da criação do SUAS (formalmente aprovado no Congresso Nacional em 2010). Diz-se hoje que somente a arcaica visão economicista da planificação, da administração e da própria política financeira do Estado, não reconhece o grande salto qualitativo assumido pela Carta Magna brasileira no campo dos direitos sociais.

Desde o seu Art. 3, ao explicitar **os objetivos fundamentais da República**, a CF/88 (aprovada em 5 de outubro), já vai anunciando o horizonte dos direitos sociais, ao preceituar claramente, com todas as letras, em seus incisos I, III e IV (grifos acrescidos):

- I. construir uma sociedade livre, **justa e solidária**;
- II. erradicar a pobreza e a marginalização e **reduzir as desigualdades sociais e regionais**;
- III. promover **o bem de todos, sem preconceitos** de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

É, porém, em seu Art. 194 que ela traz uma nova concepção para a Assistência Social, e toda a ruptura com o passado da “não política”, do “não direito”, incluindo-a na esfera da Seguridade Social. Veja-se:

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** (BRASIL, 2003, p. 193.) – grifos acrescidos.



---

São os artigos 203 e 204 que definem seu caráter não contributivo, distinguindo-a dos direitos previdenciários vinculados ao trabalho e à contribuição compulsória, preceituando sua universalidade (como é próprio da esfera do direito) e destinando-a a qualquer cidadão que dela necessite. Vejamos mais uma vez:

Art. 203 - A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I. a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II. o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III. a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV. a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- 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

Inscrita na Seguridade, a CF/88 prevê o seu financiamento público, que provém do orçamento da Seguridade Social, embora não exclusivamente:

Art.204 - As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art.195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

- I. descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
- II. participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

---

Não basta, entretanto, cotejar os dispositivos constitucionais para afirmar a assistência social como direito, porque, como já dito, a disputa e o conflito permanecem, e o direito não se encontra imune, mas também se debate no interior das tensões, como qualquer agente profissional, apoiando um lado ou outro da luta social, que muitas vezes toma a aparência de embate jurídico-político, ocultando a verdadeira disputa de interesses no plano das classes sociais.

No campo das orientações e determinações jurídico-políticas e normativas, enquanto a CF/88 estabelece as diretrizes mais gerais para a gestão da política de assistência Social, a LEI Orgânica da Assistência Social (LOAS/93) formula objetivos, princípios e diretrizes operacionais para suas ações. É da LOAS que emanam as determinações para a criação do SUAS e para seu formato descentralizado e participativo, bem como para sua composição em rede, articulando poder público e sociedade civil.

A CF/88 consolida definitivamente no Brasil a responsabilidade do Estado brasileiro no enfrentamento da “questão social” e a criação do SUAS em seu formato democrático, aberto à participação complementar da sociedade civil, institui a rede de proteção social brasileira no campo dos direitos sociais.

É honesto, entretanto, chamar a atenção para uma falha de conteúdo contido na formulação do texto constitucional da Seguridade Social brasileira, que tem ensejado ao direito comparado criticar o seu ecletismo, o qual teria adotado um Sistema de Seguridade Social, segundo Tsutiya “para inglês ver!” (op. cit: 38) já que conserva a ultrapassada ideia de **Seguro Social** para a Previdência - do modelo de BISMARCK (1883), em que os beneficiários contribuem e só eles são beneficiados - e somente a Saúde e a Assistência traduzem o sentido mais avançado e universalista de **Seguridade Social**, que protege todos os cidadãos “do berço ao túmulo”, independente de contribuição, segundo proposta de Beveridge.

Na tradição do Estado Social europeu, que evoluiu da concepção de “Seguro” para a de “Seguridade Social”, não há a nitidez da separação entre os que contribuem e os que não contribuem, o que já vem chamando a atenção da crítica social para os perigos de que o CADÚNICO acabe servindo ao interesse conservador e fascista dos que querem o registro e identificação dos segmentos da sociedade que apresentam potencial de “risco” para a ordem social, conforme o significado dessa palavra nos Relatórios do Banco Mundial. A noção de “risco” de tal documento difere

---

substancialmente do sentido atribuído pelos trabalhadores do Sistema aos “perigos e danos” a que estão sujeitas as pessoas, as famílias, as crianças, os jovens, os idosos e pessoas com deficiência, especialmente os vitimizados pela “questão social” da ordem social capitalista.

## 2. Embates ideopolíticos e jurídicos e no campo da Seguridade Social

Duas grandes e importantes polêmicas têm comparecido nos embates jurídico-políticos e acadêmicos em torno da assistência Social:

a) A primeira diz respeito à insistente dúvida acerca do sucesso da PNAS e do SUAS no Brasil, uma vez que nos tradicionais Estados Sociais (Estado social-democrata, Estado providência, Welfare State), os Sistemas de Proteção Social estão sendo desmontados ante as medidas de desregulamentação, flexibilização, privatização.

b) A segunda é uma polêmica de ordem jurídica, referente ao dispositivo denominado **reserva do possível** (a que se dedica um ítem neste trabalho), que resguarda, ancora e defende o poder público quando recusa o atendimento a direitos sociais, sob a alegação de altos custos. Tribunais brasileiros tem enfrentado a questão da judicialização mais no campo da saúde, mas que pode também ser invocado na área da Assistência Social.

No que diz respeito à primeira polêmica, trata-se sem dúvida de uma questão pertinente, que comparece entre os que almejam o trajeto da sociedade para uma nova ordem social, mas vale invocar Castel, que lembra desde 1978 ser o “fazer social” do Estado liberal a contragosto e num patamar mínimo, o do Estado social-democrata como um bem em si (reformas), enquanto o “fazer social” do Estado socialista é uma necessária transição, por falta de oportunidade imediata de radicalizar a igualdade. Isto nos indica que, mesmo em uma sociedade genuinamente socialista, concebe-se uma transição em que o Estado tem a responsabilidade da Proteção Social. Isto abre esperanças da possibilidade de ser trabalhada tal proteção, em pleno século XXI, com o horizonte da transição social para uma nova ordem, mesmo que no interior de uma ordem em agonia. É aqui que se localiza uma lógica dialética, com sua categoria de mediação, para que se vá criando espaços de avanços sociais por dentro. A lógica formal concebe a crise como sinônimo de morte. A lógica dialética como sinônimo do parto para uma nova vida.

---

Diz Castel que as diferentes formas de socialismo haviam feito da autonomia e dignidade do trabalho a fundação de uma sociedade de homens livres. O Estado de Bem Estar Social teria feito uma versão menor dessa utopia. É de se perguntar: pode-se trajetizar deste para aquele? Diante desses dilemas, Castel põe a Proteção Social como um grande desafio à gestão estatal da sociedade e à sua ontologia, daí que afirma ninguém mais poder ignorar ou ficar alheio ao seu debate no mundo.

Castel percorre em seu texto uma longa trajetória, analisando a situação da pobreza desde a sociedade pré-industrial, depois na sociedade industrial, até chegar à questão social tal como se manifesta hoje, caracterizada, segundo o autor, pelo enfraquecimento da “condição salarial”, a partir da extensa precarização do trabalho, e do desemprego massivo, nos marcos do que ele denomina a perda da centralidade do trabalho assalariado no capitalismo. Seria o momento em que se vive, fase, segundo ele, inédita, em que localiza os “inúteis para o mundo”, também denominados “excluídos”. Conceito polêmico que, se não foi ele o criador (parece ter sido criado pelo francês René Lenoir, com a obra *Les exclus*: 1974), mas Castel adota, processa e trabalha o conceito, embora recomende precaução no seu uso, uma vez que o “excluído” não estaria ausente de uma relação, mas integraria um conjunto total onde haveria duas zonas: a de vulnerabilidade e a de integração. Sabe-se que tal conceito (excluído) ganhou o discurso acadêmico, está presente no planejamento, no discurso político e, segundo o autor “tornou-se a questão social por excelência na linguagem oficial”. (CASTEL, 1998 p. 548).

Quanto à segunda polêmica, vale lembrar que é precisamente no momento da decisão orçamentária que os mais acirrados conflitos e tensões afloram: no legislativo, no executivo e no judiciário, no embate entre política econômica e políticas sociais, em que há verdadeira disputa pelos recursos públicos. É nesse contexto que se trava um verdadeiro embate entre a dogmática da razão do Estado e a dogmática constitucional emancipatória, tratada por Dias da Silva (2010: Op. cit. p. 51,), que coloca o texto constitucional sob o imperativo do princípio da dignidade da pessoa humana, prevendo sobretudo os mecanismos destinados a garantir a eficácia dos Direitos.

Há, entretanto, contraditoriamente à preocupação da eficácia e efetividade dos direitos sociais, no arcabouço jurídico brasileiro, a construção jurídica da **reserva do possível**, que ampara o executivo precisamente nos casos de não efetivação. Qual a origem desse dispositivo e em que consiste?

---

Sua origem é germânica (década de 70), e surgiu, segundo OSLEN (2007: p. 183) “quando o Tribunal Constitucional tedesco recusou a tese de universalização de vagas nas Universidades” sob o argumento de que “a exigibilidade dos direitos subjetivos à prestação estatal está sujeita à disponibilidade dos recursos orçamentários”. Tal origem é confirmada em NUNES & SAFF (2011), segundo os quais a **reserva do possível** foi trasladada para o Direito precisamente a partir da decisão do Tribunal Constitucional alemão. E qual o significado central contido nesse dispositivo? O sentido fulcral é que “todo orçamento possui um limite que deve ser utilizado de acordo com exigências de harmonização econômica geral”. (p. 96).

É subjacente a esse instituto que os direitos sociais sujeitam-se à **reserva do possível, isto é**, há um limite no que o indivíduo pode esperar do Estado, o que sugere a justificativa de sua limitação em razão de “condições socioeconômicas e estruturais”. Pode ser verificado que tais argumentos sintonizam perfeitamente com as ideias de Hayek (1944) o teórico do neoliberalismo, que propugna o Estado mínimo, a privatização, a flexibilização de direitos e a desregulamentação. As propostas de Hayek, oriundas da década de 40, não lograram êxito, à época, enfraquecidas que foram ante o ideário Keynesiano do Estado de Bem Estar e do próprio ideário socialista. Foram, todavia, retomadas com força avassaladora a partir da década de 70, como orientação para a saída da crise do capital.

Para ÁVILA (2013) no Brasil, a interpretação e introdução da teoria, ao ser adequada à realidade brasileira, “teria transformado essa teoria em verdade, em uma teoria da reserva do financeiramente possível, sendo considerada como limite à efetivação dos direitos fundamentais prestacionais” (op. cit, p.1) – o grifos acrescidos.

Andreas Krell apud Sarlet (2008, p. 30), salienta que a efetividade dos direitos sociais materiais e prestacionais quedou-se condicionada à reserva do possível financeiramente ao Estado. Os direitos fundamentais passaram a ser dependentes das possibilidades financeiras dos cofres públicos. Caberia, portanto, aos governantes e aos parlamentares a decisão – poder discricionário – sobre essa disponibilidade.

No Brasil, a disponibilidade e possibilidade financeira e a previsão orçamentária passaram a ser argumentos dessa distorção da teoria Alemã. Veja-se o que diz um dos defensores da reserva do possível, Ingo Sarlet (2003, p.286), sobre a questão:

Sustenta-se, por exemplo, inclusive entre nós, que a efetivação destes direitos fundamentais encontra-se na dependência da

---

efetiva disponibilidade de recursos por parte do Estado, que, além disso, deve dispor do poder jurídico, isto é, da capacidade jurídica de dispor. Ressalta-se, outrossim, que constitui tarefa cometida precipuamente ao legislador ordinário a de decidir sobre a aplicação e destinação de recursos públicos, inclusive no que tange às prioridades na esfera das políticas públicas, com reflexos diretos na questão orçamentária, razão pela qual também se alega tratar-se de um problema eminentemente competencial. Para os que defendem esse ponto de vista, a outorga ao Poder Judiciário da função de concretizar os direitos sociais mesmo à revelia do legislador, implicaria afronta ao princípio da separação dos poderes e, por conseguinte, ao postulado do Estado de Direito.

Para o mesmo autor, desdobra-se a ideia da teoria da “Reserva do Possível” em dois elementos: um fático e outro jurídico. O fático tem a ver com a disponibilidade de recursos financeiros suficientes à satisfação do direito prestacional, e o jurídico à existência de autorização orçamentária, portanto legislativa, para o Estado despender os respectivos recursos.

Vê-se aí que a “Reserva do Possível” transformou-se em justificativa para a ausência Estatal, um verdadeiro respaldo antiético para que não cumpra o papel que a própria Constituição lhe confere, isto é, o de atender demandas oriundas das necessidades da sociedade, representadas pelos direitos fundamentais e sociais ali descritos. É o que reforça Ana Paula Barcellos (2002, p. 237) ao analisar a problemática. Diz a autora: *“na ausência de um estudo mais aprofundado, a reserva do possível funcionou muitas vezes como o mote mágico (...) que impedia qualquer avanço na sindicabilidade dos direitos sociais”*. Para além dessa origem alemã, o tema desenvolveu-se e fortaleceu-se no Brasil, passando a ser abrigado pela teoria do direito, que absorveu contestações oriundas do âmbito da gestão de políticas públicas, as quais comparecem para interrogar: *“até que ponto o Judiciário pode determinar a realização de um direito sem a necessária preocupação com seu custo?”* (OLSEN: 2011 op. cit. - capa).

A mesma autora, contudo, apresenta o outro lado da questão, ao interrogar: *“deveria então o juiz abster-se de determinar o cumprimento das normas constitucionais em virtude da escassez ou da escolha alocativa de recursos, deixando o titular do direito sem acesso ao bem jurídico constitucionalmente garantido?”*(op.cit.-capa). Ora, os direitos fundamentais sociais são imperativos previstos na

---

Constituição Federal de 1988 no Brasil, e são considerados imprescindíveis para a redução das desigualdades sociais em nosso país, que ocupa lugar de triste destaque no *ranking* da desigualdade no mundo.

Na verdade a controvérsia em torno da reserva do possível precisa ser contextualizada em um momento de crise, paradoxalmente propiciada pelo desenvolvimento econômico, ou melhor, pela forma em que o sistema financeiro se mundializa, se apropria do valor excedente e da riqueza, sendo incapaz de socializá-la, dado que seus ganhos operam-se fora do circuito da produção. Nessa conjuntura, utilizam-se mecanismos para enfraquecer os Estados Nacionais em suas decisões sociais, e contraditoriamente fortalecê-lo em seu lado repressivo e penal. Imersa na globalização econômica, as relações comerciais entre os países passaram a se travar com mais liberdade e menos intervenção estatal, tornando agentes privados em verdadeiros condutores das ações estatais. Ademais, com a dívida pública, déficit na Balança Comercial e subsunção aos organismos internacionais, como o Banco Mundial ou a OMC, os Estados transferem decisões importantes em matéria de investimento, emprego, saúde e educação para a esfera privada. Como bem observa Lênio Luiz Streck: “*o que nos é vendido como prova de modernidade dá os claros sinais de uma barbárie: a barbárie neoliberal*” (STRECK *apud* OLSEN, 2011, p. 181).

Esse é o pano de fundo em que o debate do princípio da reserva do possível se situa, transformando-se em verdadeira controvérsia no campo do direito no Brasil, visto que posicionamentos divergentes e alguns irreconciliáveis em universidades brasileiras e no debate jurídico dos Tribunais. Seus defensores, via de regra, tem como referência a delimitação das prestações positivas do Estado no campo do bem-estar (e nunca no campo dos investimentos), logo, como uma espécie de fronteira limítrofe aos direitos fundamentais sociais, que estariam subordinados às “possibilidades” econômicas e financeiras da nação, do estado ou do município. Seus opositores, com os quais nos identificamos, analisam a questão segundo o princípio metodológico da historicidade, isto é, situando-a no contexto da ordem social contemporânea, em que o direito não se descola do reconhecimento do alto grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais, com o avanço científico e tecnológico, tendo sido gerada uma sociedade de abundância (e em alguns casos, até de desperdício), em que muitos economistas abandonam a genérica e velha categoria da “escassez”, admitindo-a como gerada, em alguns casos, apenas **artificialmente** pelo formato da sociedade, não sendo mais intrínseca à produtividade social do trabalho. Há aqui também o reconhecimento da disputa dos recursos

---

públicos no interior do Estado, por parte de grupos que detêm o poder econômico (em crise), e da necessidade de serem contemplados os que sempre perderam nessa disputa.

A defesa da reserva do possível está contida em Sandoval Alves da Silva (2007), do qual respeitosamente se discorda, quando argumenta que o direito “não pode promover a realização senão do que seja econômica e financeiramente possível” (p. 182). Para o autor, o “econômica e financeiramente possível” estaria expresso na “lei orçamentária”, cuja elaboração e definição, sabemos todos, sujeita-se a um acirrado jogo de forças políticas e sociais que se confrontam no âmbito do executivo e do legislativo. Chama a atenção o autor para o caso de os direitos fundamentais sociais deverem “encontrar limites na riqueza nacional ou na situação econômica de um país”, recomendando não se dever acreditar na “viabilidade de atendimento de todas as necessidades sociais”. Silva chega a invocar TORRES (2000, p. 17-18) em sua negação à jusfundamentalidade aos direitos econômicos e sociais, aos quais não reconhece as características de direitos humanos, só concebendo o mínimo existencial, ao qual parece conferir um sentido minimalista. Sandoval só discorda de Torres no que toca à perda da jusfundamentalidade, a qual admite em qualquer direito, mas concorda com sua preocupação de impor limites aos gastos sociais.

Em oposição à interpretação de SILVA (2007), Andreas Krell (apud Daniel Sarmiento: 2008, p.570), declara que a teoria da reserva do possível é “*fruto de um Direito Constitucional equivocado*”, uma vez que em países chamados emergentes, como é o caso do Brasil, muitas das necessidades básicas da sociedade são sequer atendidas, o que comprometeria a aplicação da “Reserva do Possível”, a qual, empregada em países desenvolvidos, não conhece o conceito do mínimo essencial.

Vale a pena abrir esse debate porque, não obstante o dispositivo constitucional, persistem, contudo, as situações de descaso, tendo prevalecido afirmações e posicionamentos sobre a sobrecarga do Estado e, como constata OLSEN (2011), argumentos de que “*prestações materiais como saúde, educação, previdência, (e assistência social) oneram os cofres públicos*” (op.cit - capa) – com acréscimo.

A reserva do possível permanece, portanto como uma questão em aberto, por ser ainda fato inegável a busca da legitimação à não realização de direitos fundamentais sociais (especialmente em sua dimensão prestacional, como destaca OLSEN), “*em evidente abalo aos valores consagrados na Constituição Federal de 1988*” (op.cit - capa).



---

Constata-se que é possível, como faz a autora, debater o fenômeno sob a ótica de uma concepção analítica dos direitos fundamentais sociais, tomando por base os valores consagrados no texto constitucional e sempre com a referência de sua efetividade. Por isso vale tensionar esse dispositivo jurídico, por sua natureza de óbice à concretização dos Direitos Fundamentais, no bojo da contradição entre . Por isso vale tensionar esse dispositivo jurídico, por sua natureza de óbice à concretização dos Direitos Fundamentais, no bojo da contradição entre “cálculo econômico” e necessidade de avanços democráticos. . Requer-se seja adotada, outrossim, uma concepção ousada de Democracia, nesta conjuntura marcada pelo *espírito do capitalismo*, “um espírito competitivo, excludente e dominador” (COMPARATO, 2010, p. 536) Seu espectro faz operar no campo econômico uma completa inversão ontológica. Enquanto o capital desumanizado é elevado à posição de pessoa artificial, o homem é reduzido à condição de simples instrumento de produção. Somente o que tem preço no mercado passa a ter valor na vida social. Compreender a Democracia e o Direito sob a perspectiva substantiva, envolve um olhar para o futuro e para o avanço da justiça, sem olvidar de que se está em um conflito e, indubitavelmente, do lado mais fraco, se não houver a solidariedade dos indivíduos e dos grupos sociais, para transformar a sociedade.

Comunga-se com Ricardo Augusto Dias da Silva (2010) quando menciona que, para se recorrer ao raciocínio democrático é preciso: a) combater a lógica de um capitalismo financeiro perpetuado sobre o capital acumulado, sem produzir bens para a vida; b) opor-se à estrutura burocrática de um Estado alheio à sociedade e submetido ao cálculo econômico, destoante de seus fins constitucionais; e c) reconhecer o indivíduo como átomo das transformações sociais, porquanto legitima a existência de um Estado, é o elemento constituinte dos grupos sociais e dá concretude à abstração chamada de sociedade, sensibiliza-se e horroriza-se diante da injustiça e move forças para transformar o mundo. Ante a conjuntura global, o autor mostra o horizonte a ser percorrido, *in verbis*:

Democracia é um conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem. (...) A historicidade (...) enriquece-lhe o conteúdo a cada etapa do envolver social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Sob esse aspecto, a democracia não é um mero conceito político abstrato

---

e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no decorrer da história”. (SILVA, 2010, op. cit. p 126).

Como se percebe, a Democracia almejada deve ter como primado básico mecanismos para garantir e assegurar os Direitos Fundamentais, de quaisquer gerações de Direitos Humanos, sobretudo, os direitos sociais, pela singela razão de serem eles os mais violados, nem sempre exequíveis pela alegação de requerimento de prestações positivas do Estado, não obstante se constituírem o elemento fundante dos Direitos. Esse também é o magistério de Paulo Bonavides (2010), que, ao tratar da segunda geração de direitos humanos, observa, no período posterior ao Iluminismo, a sociedade não ter atingido propriamente o complexo *liberdade, igualdade e fraternidade*, pois “*em verdade a maior das garantias constitucionais seria indubitavelmente aquela que produzisse os pressupostos fáticos, indispensáveis ao pleno exercício da liberdade, e sem os quais esta se converteria numa ficção*” (BONAVIDES, 2010, p. 567).

O estudo desses pressupostos, traduzidos nos direitos sociais, são reforçados pelo autor, que afirma: “*nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não podem se separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula*” (BONAVIDES, 2010, op. cit. p. 564).

Explica Canotilho (2003) a questão dos direitos fundamentais sociais envolver dúplice fundamentalização: de um lado, a fundamentalidade formal, associada à constitucionalização de tais direitos, determina que as normas consagradoras de direitos fundamentais são normas colocadas no grau superior da ordem jurídica. De outro, sob o aspecto material, que o conteúdo dos direitos fundamentais seja decisivamente constitutivo das estruturas básicas do Estado e da sociedade. São direitos em garantia de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas, reforça José Afonso da Silva substanciados no princípio da soberania popular, eleitos pela população a serem elevados à natureza de valores supremos de uma sociedade fraterna, como consta no preâmbulo da Constituição Federal.

Trazendo à baila indagação instigante àqueles que se posicionam favoráveis à doutrina neoliberal e veem Direito e Democracia enquanto impotências para se alcançar um patamar civilizatório superior, Ronald Dworkin, em sua obra, *A virtude soberana*, traz uma provocação: *a igualdade, afinal de contas, ainda é importante?* Em resposta, aduz o autor que nenhum

---

governo é legítimo a menos que demonstre igual consideração pelo destino de todos os cidadãos sobre os quais afirme seu domínio e, em seguida conclui: “*a consideração igualitária é a virtude soberana da comunidade política – sem ela o governo não passa de tirania*” (DWORKIN, 2011, p. 1).

### **3. O judiciário na concretização de direitos fundamentais e a legitimidade democrática**

No neoconstitucionalismo, a Constituição deixou de ser um complexo de textos vazios e meramente programáticos e foi-lhe reconhecida força normativa. Hoje, invertem-se os papéis: a lei submete-se às normas constitucionais, devendo ser conformada pelos princípios de justiça, pelos valores éticos e pelos direitos fundamentais

A Jurisdição Constitucional deve ser entendida, pois, enquanto interpretação e aplicação da Constituição por órgãos judiciais, direta ou indiretamente – mediante o controle de constitucionalidade. A maioria soberana, às vezes, pode violar os direitos da minoria, daí porque se deve partir da perspectiva democrática para equilibrar as relações e tensões entre as forças sociais, de modo a respeitar também os interesses da minoria.

A dosagem certa para estabelecer o equilíbrio deve considerar os direitos e os valores conflitantes. A Democracia permite um movimento não apenas para a inclusão de minorias, como também de maiorias frágeis, como os pobres. Repudia a discriminação de gênero, de classe social ou por deficiência. Quando qualquer pessoa encontrar-se em situação em que se esteja a lesar os seus direitos fundamentais defendidos constitucionalmente, não há razão para impedir-lhe o acesso ao Judiciário.

Expressa o ilustre Luis Roberto Barroso:

O constitucionalismo traduz-se em respeito aos direitos fundamentais. E democracia, em soberania popular e governo da maioria. (...) a questão essencial é: podem juízes e tribunais interferir com as deliberações dos órgãos que representam as maiorias políticas – isto é, o Legislativo e o Executivo -, impondo ou invalidando ações administrativas e políticas públicas? A resposta será afirmativa sempre que o Judiciário estiver atuando para preservar um direito fundamental previsto na Constituição ou para dar cumprimento a alguma lei existente. (BARROSO, 2010, p. 14).

---

Como demonstrado, se o Legislativo e o Executivo não cumprem o mister de consolidar políticas públicas adequadas e nem as executam conforme determina o comando constitucional, diante disso, a prevalecer o princípio democrático, enquanto instrumento para se garantir e assegurar direitos, o Judiciário está autorizado a conhecer da lide, encontrando legitimidade diretamente nos princípios e normas plasmadas na Constituição Federal.

Refute-se, outrossim, a tese de que o princípio da separação dos poderes teria o condão de impedir a interferência do Judiciário no Legislativo e no Executivo. O princípio em comento é analisado conjuntamente ao sistema do *checks and balances*, traduzindo-se este em “interdependência de funções através de interdependências e dependências recíprocas de natureza funcional, orgânica ou pessoal” (CANOTILHO, op. cit. 2003, p. 556), o que permite um balanço e um controle funcional, a fim de impedir um “superpoder”. Pelo sistema de pesos e contrapesos, os poderes não podem ser estanques, mas devem atuar harmonicamente entre si (art. 2º, CRFB).

Pode ser sintetizada a dinâmica neoconstitucional da seguinte maneira: quando a Constituição estabelecer direitos subjetivos – políticos, individuais, sociais, são eles direta e imediatamente exigíveis do Poder Público, por via das ações cabíveis. O Poder Judiciário, como consequência, passa a ter papel ativo e decisivo na concretização da Constituição, na medida em que adere à hermenêutica constitucional para o resguardo de direitos fundamentais (MARINONI, 2010).

Por fim, para atender a lógica democrática de universalização e concretização de direitos, não devem ser criados mecanismos excludentes que impeçam o acesso ao judiciário pela via individual. *Individual e coletivo não se excluem, mas são dimensões que se complementam no mundo da vida.*

## **Conclusões**

A interpretação contemporânea da história aponta a existência de forças produtivas capazes de alimentar oito vezes mais os habitantes do planeta; indica já existirem curas para doenças antes letais; constata o repúdio veemente à escravidão, às práticas de tortura e à discriminação dos povos, o que enseja a disseminação da democracia para a maioria dos países do planeta; registra ainda inúmeras conquistas no campo dos Direitos Humanos, reconhecendo-os de primeira à quinta geração, inclusive o direito à solidariedade. A desigualdade social, contudo, longe de desaparecer, pelo contrário, acirrou-se.

---

Por tudo isso, é incontroverso que a emancipação política tem sido de mais fácil obtenção. Resta conquistar a emancipação humana. Fenômenos como “forças do mercado”, “poder econômico”, “capital financeiro”, “poder estatal” não estão em um terreno alheio à governabilidade social. Decorrem intrinsecamente de decisões ou ações humanas. Mercado e capital mundializado não agem e nem surgem como fenômenos naturais. Diretrizes são produzidas por atitudes volitivas. O Direito, portanto, não pode e não deve resumir-se a mero reflexo de uma realidade posta, construída como herança do passado. Realidade, como disse Shakespeare, em que “os mortos governam os vivos”. O campo jurídico há que avançar.

Tal avanço impõe, dentre outros, os seguintes aspectos:

1. Primeiramente, a ressignificação do conceito republicano de soberania,, dando-lhe contemporaneidade, cuja concepção tripartite de poderes os dicotomizam, os opõem, como se competissem entre si em uma relação conflituosa, quando se sabe na verdade integram uma única estrutura estatal, devendo estar harmonizadas na consubstanciação dos direitos fundamentais. O conflito e a oposição só caberiam quando tal horizonte de direitos estivesse ameaçado ao extremo. A responsabilidade pela efetivação dos direitos não é competência exclusiva dos entes federativos, mas envolve todos os poderes republicanos, que necessitam articular-se nessa perspectiva.
2. Segundo, a derrocada da velha oposição entre indivíduo e coletividade, subsumida à lógica formal do “ou isso” “ou aquilo”. No interior da democracia, indivíduo e sociedade são dimensões inelimináveis da condição humana, ambas devendo ser atendidas pelas Políticas Públicas e pelos pleitos judiciais, quer sejam individuais, quer sejam coletivos.
3. E finalmente, a urgente inversão da primazia conferida ao “cálculo econômico” sobre a dignidade da pessoa humana, embutida na prevalência da reserva do possível, em detrimento aos Direitos Fundamentais. A sociedade contemporânea é a sociedade da abundância e não da escassez. Falta apenas redistribuição.

O alcance dessas perspectivas poderá ser construído, se os atores do Direito assumirem, com coragem e ousadia, o desenho jurídico-político da sociedade do futuro desde agora, comungando com os que creem nessa possibilidade. E aos que pensam ser esse horizonte inatingível, vale lembrar a lapidar expressão de Marcuse: “sejamos realistas, queiramos o impossível”.

---

## Referências

BARROSO, L. R. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito** (*O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil*) – disponível no Google: 2012.

\_\_\_\_\_. **Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <[http://www.lrbarroso.com.br/pt/noticias/constituicao\\_democracia\\_e\\_supremacia\\_judicial\\_11032010.pdf](http://www.lrbarroso.com.br/pt/noticias/constituicao_democracia_e_supremacia_judicial_11032010.pdf)>. Acesso em: 11 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial**. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://www.marceloabelha.com.br/aluno>>. Acesso em: 02 nov. 2013, p. 12.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. LOAS (1993). **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, MPAS, Secretaria de Estado de Assistência Social, 1999.

BOSCHETTI, I. **A insidiosa Corrosão dos Sistemas de Proteção Social Europeus**. Revista Serviço Social & Sociedade no. 112, São Paulo: Cortez Editora, 2012

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro. **Direitos Fundamentais Sociais: Realização e Atuação do Poder Judiciário**. Revista do TRT da 8ª Região – Suplemento Especial comemorativo, Belém, 2008, v. 41, n. 81, p. 77-87.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana – A teoria e a prática da igualdade**. 2. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011

\_\_\_\_\_. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Bueira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

---

HAYEK, F. A. **The Road to Serfdom** (Título original). **O Caminho para a Servidão**. Tradução: Arcelino Amaral. Portugal: Edições 70, 2009.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Direito Processual Civil – vol. 1 – Teoria Geral do Processo**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 138.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MESZÁROS, I. **O Século XXI. socialismo ou barbárie**. São Paulo: Boitempo, 2003

PEREIRA, P. **Necessidades humanas. Subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000;

SARMENTO, Daniel **Os princípios constitucionais e a ponderação de bens**. In: TORRES, Paulo Lobo (org.) *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2<sup>a</sup>. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Ricardo Augusto Dias da **Direito Fundamental à Saúde: o dilema entre o mínimo existencial e a reserva do possível**. Belo Horizonte: Forum, 2010.

TORRES, Ricardo Lobo. **A metamorfose dos direitos sociais em mínimo existencial**. In: SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos Fundamentais Sociais: estudo de Direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.





# O PAPEL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO DO AUTISMO

*Roberto Viana da Silva*

**Resumo:** o artigo visa demonstrar o quadro atual das pessoas portadoras do transtorno do Espectro do Autismo e de suas famílias aos direitos sociais no âmbito dos segmentos da saúde, educação e, em especial, da Assistência Social. Para alcançar o objetivo, uma pesquisa descritiva de cunho bibliográfico foi desenvolvida. Inicialmente, caracteriza-se o Autismo. Após, identifica-se a Política Nacional do Autismo e a sua aplicação. O estudo parte de uma retrospectiva da Política Nacional da Pessoa com Deficiência e da Política Nacional do Autismo. Ao analisar os fundamentos legais e operacionais dessas Políticas, observou-se que a consolidação legal requer uma mudança necessária à sua compreensão e efetivação na prática. Há limites ao acesso. Com quadros descritos e caracterizados pela insuficiência de recursos financeiros, físicos, materiais e profissionais capacitados cria-se um ambiente sem efetividade para o exercício dos direitos sociais compatíveis ao enfrentamento da condição do transtorno do espectro do autismo, que demanda um esforço que ultrapassa a simples previsão de uma Política Nacional. Com efeito, jaz uma desproteção social incidental a um grupo ainda incerto de pessoas no Brasil com transtorno do espectro do autismo, assim como de suas respectivas famílias que poderiam contar com a Assistência Social para a realização na prática da mais adequada forma de proteção social. Tal desproteção é também potencializada pela inacessibilidade ou insuficiência de rendimentos pelo benefício da prestação continuada e de acolhida e convivência. A segurança de rendimentos não é alcançada por alguns por não cumprir os requisitos de acesso ao benefício da prestação continuada. No que concerne a acolhida e a convivência, embora desvinculadas do critério de renda para o acesso, continua sendo praticada pela reprodução do paradigma de que a Assistência Social oferece serviços

---

destinados a pobres, e não a quem dela necessite. O Autismo é o mais complexo transtorno do neurodesenvolvimento. Requer, portanto, da saúde, educação e, em especial da assistência social, um esforço e um preparo técnico profissional complexo para que a proteção social seja efetiva, e que o status do caráter que se busca de direito e com determinante na efetivação dos direitos humanos seja uma realidade universalizável.

**Palavras-chave:** Autismo; Assistência Social; Universalidade; Proteção Social.

“Admito que o deficiente seja vítima do destino, mas não posso admitir que seja vítima da indiferença.”

John Kennedy

## Introdução

No Brasil, em que pese a promulgação da Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, regulamentada pelo Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, assim como da Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012, que instituíram respectivamente, a Política Nacional da Pessoa com Deficiência e a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro do Autismo, persiste nos dias atuais, uma limitada capacidade estrutural para a oferta pública de ações intersetoriais e articuladas para a garantia de direitos sociais que possam prover o bem-estar pessoal, social e econômico desses indivíduos.

No caso concreto, a falha nas instâncias da saúde e da educação, desde os primeiros anos de vida de uma pessoa com transtorno do Espectro do Autismo, representa um agravante na prática para a proteção social legal prevista nas leis supramencionadas, o que torna muito mais complexo, a tarefa de garantir os direitos sociais previstos na Constituição da República Federativa do Brasil pela Assistência Social.

Sem a garantia da existência de uma estrutura integrada e especializada para garantir o acesso a ações e serviços nos segmentos da saúde e educação para as pessoas portadoras do mais complexo transtorno inerente ao neurodesenvolvimento, torna-se oportuno observar o papel da assistência social na efetivação dos direitos humanos das pessoas com transtorno do Espectro do Autismo e de suas famílias.

---

Está previsto na Carta Magna que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, visando a habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência e a promoção a sua integração à vida comunitária.

*In casu*, observa-se que as famílias dos portadores da Síndrome do Espectro do Autismo, já impactadas emocionalmente e socialmente diante do diagnóstico, ainda incorporam os altos custos concernentes a terapia e a educação e nos respectivos orçamentos mensais.

Tal impacto financeiro, consubstanciado na integração desses custos no cotidiano de famílias hipossuficientes, é diminuído com o acesso ao benefício da prestação continuada, um dos instrumentos da Assistência Social para a segurança do rendimento, embora ainda norteados por critérios restritivos de acessibilidade.

Independente desse fato, a verdade é que o benefício se caracteriza em um “mínimo social”, além do mais, quando se compreende, se realmente conhece a vida e as necessidades específicas de uma pessoa portadora do Transtorno do Complexo do Autismo e de sua família.

A realidade é outra e demanda um engajamento social constante. É imprescindível o diagnóstico precoce, o tratamento conforme as técnicas aplicáveis ao caso concreto, a inclusão e a formação dos portadores da Síndrome do Espectro do Autismo por profissionais (médicos, psicólogos, pedagogos, fonoaudiólogos, assistentes sociais etc..) capacitados, para não isolar mais, alguém que já é extremamente isolado.

Sem o objetivo de exaurir o estudo, mas provocar a sua reflexão, o presente artigo observa a realidade da estrutura existente para o diagnóstico, o tratamento, a inclusão e a formação da Pessoa portadora do Transtorno do Espectro do Autismo no Brasil e a repercussão no âmbito da Assistência Social na busca do caráter de direito universal e seu papel na efetivação dos direitos dos Autistas.

---

## 1. Do transtorno do espectro do autismo

O Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais, da Associação Psiquiatra Americana (DSM V – APA, 2013, página 31), utiliza a denominação “Transtorno do Espectro do Autismo”, no âmbito do grupo dos “Transtornos do neurodesenvolvimento”:

O Transtorno do espectro do autismo é caracterizado, em vários contextos, por deficiências persistentes na comunicação e interação social, incluindo deficiências na reciprocidade social, em comportamentos comunicativos não-verbais utilizados para a interação social e habilidades no desenvolvimento, manutenção e compreensão das relações. Além das deficiências de comunicação social, o diagnóstico de transtorno do espectro do autismo requer a presença de acesso restrito, padrões repetitivos de comportamento, interesses e atividades.

No Brasil, não há dados tão exatos sobre o número de pessoas portadoras do Transtorno do Espectro do Autismo (Goldstein *et al.* 2011), porém, o diagnóstico é crescente e cada vez mais precoce. Provavelmente, cabe a esse fato, o motivo pelo qual o autismo passou mundialmente de um fenômeno aparentemente raro para um muito mais comum do que se pensava (Mello, 2007).

Com o advento da Lei nº 12.764/12, a Política Nacional do Autismo traz diretriz de intersetorialidade no desenvolvimento de ações e das políticas e no atendimento à pessoa com Transtorno do Espectro do Autismo.

O parágrafo 2º, do artigo 1º, da Lei supra, diz que a pessoa com transtorno do espectro do autismo é considerada pessoa com deficiência:

Pessoas com deficiência são aquelas que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Embora tal Política seja recente, de forma substancial, no plano infraconstitucional, a matéria concernente às pessoas portadoras de deficiências começou a ser tratada no Brasil, um ano após o advento da Constituição de 1988, quando foi promulgada uma Lei que estabeleceu normas gerais para o pleno exercício dos direitos individuais e sociais das pessoas portadoras de deficiências, e sua efetiva integração social.

---

Torna-se oportuno observar, por intermédio da mensagem 379/88, do Poder Executivo, a exposição de motivos 041/88, enviada na ocasião ao Congresso Nacional, (Ramos, *et al.* 1988, pág. 3150), que em seu 1º parágrafo, fundamentou assim o projeto de lei:

“A solidariedade social é de todos para com todos, porque iguais em direitos. Preexiste ao Estado. A civilização de nossos dias, que varreu da cultura política as discriminações espartanas, não vê, nem admite, diferenças pela eficiência ou deficiência física do ser humano, precisamente porque se reconciliou com as leis mais antigas, as leis imemorais e não escritas, mas inquebrantáveis, que reportam à origem da criação do homem. Não pode haver diferença entre os homens porque da mesma essência os fez o direito natural”.

Apresenta, ainda, dados importantes da época, sobre as pessoas portadoras de deficiências no Brasil:

Em nosso País, Senhor Presidente, cerca de dez por cento dos seus cento e trinta milhões de habitantes são, de alguma maneira, portadores de deficiências. E vê-se grande parte desses treze milhões de pessoas privada dos seus direitos políticos e sociais, porque não se lhes tem garantido o atendimento de suas necessidades peculiares, quais as relativas à educação, à saúde, e ao trabalho.

Segue apresentando alguns aspectos daquela realidade:

Apesar das dificuldades, que impedem a realização de um diagnóstico profundo do problema, podemos apontar alguns aspectos da sua realidade, tais como: inexistência de sistema nacional que promova a prevenção de deficiências; atendimento apenas de pequena, reduzida, parcela da população portadora de deficiência quanto à educação, saúde, previdência, assistência social e trabalho; concentração dos poucos recursos e mecanismos de atendimento nos principais centros urbanos; ausência de integração profissional e social da pessoa portadora de deficiências; carências de profissionais habilitados, em número bastante, para o atendimento dessas pessoas; falta de integração entre as várias ações governamentais que tratam de situação-problema em tela.

---

Ao invés de 90 (noventa) dias, o regulamento da lei chegou uma década depois (Ramos, 2007, página 419), dispondo sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, e com o conjunto de orientações normativas que objetivam assegurar o pleno exercício dos direitos individuais e sociais.

Dez anos mais tarde, foi promulgado o Decreto nº 6.949/09, que dispõe sobre a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, com o propósito de promover, proteger e assegurar o exercício pleno e eqüitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente.

## **2. A saúde e a educação no universo autista**

Embora a saúde e a educação fundamental sejam direitos sociais com caráter universal, tal caráter não garante, com a estrutura atualmente existente, o acesso efetivo a ações e serviços com vistas à atenção integral das necessidades das pessoas com Transtorno do Espectro do Autismo.

No segmento da saúde, em especial na atenção básica e atenção especializada há falhas, principalmente em face da carência de profissionais capacitados para o diagnóstico precoce, assim como, para o tratamento com a utilização das técnicas mais adequadas para cada caso.

No segmento da educação, em especial o acesso na rede pública de ensino, o atendimento educacional especializado visando a integração, a educação inclusiva e a formação e a inserção no mercado de trabalho das pessoas com Transtorno do Espectro do Autismo enfrenta a carência e a falta de capacitação profissional para tornar-se efetivo.

Via de regra, observar uma pessoa portadora do Transtorno do Espectro do Autismo em uma escola no Brasil é triste. A ausência de estrutura e de profissionais capacitados em sala de aula reforçam o nível de acesso restrito do Autista. Dependendo do grau do transtorno, o indivíduo pode passar o horário em sala de aula com um certo grau de invisibilidade. Tudo depende da intervenção quanto ao caso concreto. Sem o desempenho de um profissional categorizado para efetivar a inclusão, há a conseqüente inexistência de interação com os alunos neurotípicos, assim é comum apenas observar o engajamento próprio do Autista em realizar movimentos

---

repetitivos e autoestimulatórios, assim como em executar ações específicas, como por exemplo, a observação de ventiladores, lâmpadas etc..

As melhores tecnologias e os melhores métodos da área da saúde e da educação é apenas uma parte do mosaico. A pesquisa e o estudo do impacto do transtorno do Espectro do Autismo nas famílias e na sociedade é condição sem a qual não se poderá conhecê-los, acompanhá-los e apoiá-los.

Combinado com as dificuldades nas áreas da saúde e educação, há o impacto social, emotivo e financeiro oriundo do diagnóstico, ainda que não definitivo, e do tratamento, porquanto é plenamente justificável o apoio ao portador do Transtorno do Espectro do Autismo e às respectivas famílias, por meio de ações, serviços e benefícios no segmento da Assistência Social.

### **3. O papel da Assistência Social na efetivação dos direitos das pessoas com transtorno do espectro do autismo**

Ao contrário da saúde e da educação fundamental, o direito à assistência social não possui caráter universal. Norteada pelos valores, princípios, objetivos e fundamentos insculpidos na Constituição da República Federativa do Brasil, a assistência social deve ser prestada a quem dela necessitar, e tem, dentre outros objetivos, a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária. *In casu*, o papel da Assistência Social é tão importante quando da Saúde e da educação na vida dos Autistas.

A Assistência Social é entendida por Martinez (1992, apud MARTINS, 2005, p. 497) como um conjunto de atividades particulares e estatais direcionadas para o atendimento dos hipossuficientes, consistindo os bens oferecidos em pequenos benefícios em dinheiro, assistência à saúde, fornecimento de alimentos e outras pequenas prestações.

Diante de diagnósticos crescentes de pessoas com os Transtornos do Espectro do Autismo, tais objetivos reforçam o papel do Serviço Único de Assistência Social, que é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Preceitua a Política Nacional de Assistência Social que a proteção social deve garantir a segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou de vivência familiar.

---

Esse é o desafio da Assistência Social no âmbito da Política Nacional do Autismo, a adoção das melhores estratégias para assistir aos Autistas e às suas famílias.

Um dos instrumentos existentes no âmbito do direito à assistência social é o benefício da prestação continuada. Trata-se do único programa de transferência de renda previsto na Constituição da República Federativa do Brasil (Capítulo II – da Assistência Social – Seção IV, inciso V) e regulamento pela Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993), em vigor desde janeiro de 1996.

Mas, além do benefício, em especial é necessário acolhimento, orientação e incentivo às famílias já impactadas dos Portadores do Transtorno do Espectro do Autismo. Com efeito, os serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito do Serviço Único de Assistência Social que têm como foco a atenção às pessoas com os Transtornos do Espectro do Autismo e às suas famílias desempenham uma função importante face à complexidade das necessidades requeridas.

A área da Assistência Social no âmbito estadual e municipal ainda carece da construção e sistematização de indicadores sociais e de avaliação dos impactos das políticas públicas de Assistência Social desenvolvidas para as pessoas portadoras do Transtorno do espectro do Autismo e suas famílias. Tal desafio é apontado como um dos eixos estruturantes do SUAS, que é o de monitoramento e avaliação das ações.

Ao realizar a leitura atenta do histórico dos aspectos que nortearam a construção das políticas de deficiência e da Assistência Social no Brasil, é possível observar que conceitos e normas não faltam, pelo contrário, produziu a doutrina e o legislador todo conteúdo necessário para a modelar um sistema que pudesse ser efetivo na proteção social dos deficientes. Acontece, porém, que se desprovidos de utilidade fática se mantêm distantes da efetiva proteção social propriamente dita.

E tal efetividade foi abordada por Charles Beard que duvidava de premissas fluidas, a exemplo de presunção normatizada dando conta de que o governo procede diretamente do povo (cf. BEARD, 1986, páginas 10 e 12 APUD GODOY, 2013). Em passo convergente ao realismo jurídico Beard escreveu que:

[...] é necessário se reconhecer desde o início que o direito não é uma entidade abstrata, uma página impressa, um código, uma



---

decisão judicial. Tanto quanto exista alguma consequência para observador, o direito deve tomar um forma real: o direito governa ações, determina relações normativas entre as pessoas, prescreve comportamentos. Uma norma pode estar nos livros por algum tempo, porém a menos que seus preceitos sejam efetivados, esta norma existe apenas na imaginação. Separada da vida social e econômica para a qual é, em parte, condicionada e em relação à qual, é elemento condicionante, a norma detém vida real.

A Fundação Oswaldo Cruz, em sua condição de Instituição Pública Estratégica para a Saúde poderia proporcionar as condições necessárias para o início da mudança dessa realidade por meio da ampliação da competência regimental do Instituto Fernandes Figueira, da ENSP e Politécnico como centros de formação de profissionais da área da saúde, no diagnóstico e tratamento das pessoas com Transtorno do Espectro do Autismo, para o conhecimento das necessidades terapêuticas específicas; na área da educação, com o ensino e a inclusão garantindo os direitos previstos na legislação e a criação de um banco de dados sobre as dimensões de saúde, educação e assistência social do universo do espectro do Autismo no Brasil, em especial como laboratório móvel de engajamento social.

## **Conclusões**

Ainda é pouco o conhecimento sobre o Transtorno do Espectro do Autismo no Brasil. Tal fato, ocasiona uma pequena quantidade de estudos científicos associados ao tema.

Embora diante de um conjunto normativo que prevê normas de procedimento e os direitos das Pessoas com deficiência, em especial o transtorno do Espectro do Autismo, resta evidente que na prática persegue-se, ainda, atingir o nível de efetividade preconizada, com o acesso a ações e serviços de saúde, educação e, em especial, de assistência social.

Há um contraste, isto é, não é um mundo pronto e acabado, entender a Assistência Social com papel efetivo na execução de ações e serviços relacionadas aos direitos das Pessoas portadoras do Transtorno do Espectro do Autismo. Difícil é garantir, com a estrutura existente atualmente no País, a proteção social para tal grupo, conforme previsão contida na Política Nacional do Autismo e da Assistência Social, mais precisamente, a

---

segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou de vivência familiar.

Assim, a Assistência Social, enquanto política pública que compõe o tripé da Seguridade Social, e considerando as características das pessoas do Transtorno do Espectro do Autismo atendidas por ela, deve fundamentalmente inserir-se na articulação intersetorial com outras políticas sociais, particularmente, as de Saúde, Educação, entre outras, para que as ações não sejam fragmentadas e faça valer como direito universal e fundamental na efetivação dos direitos humanos.

Se os profissionais das áreas da saúde e educação revelam dificuldades para o diagnóstico, tratamento, inclusão e educação, em face de ausência de estrutura, conhecimento e capacitação profissional sobre o Transtorno, o argumento do papel da Assistência social na efetivação dos direitos humanos nesse segmento está fragilizado.

A Assistência Social na condição de direito fundamental, Nota-se, assim, que um direito socioassistencial de natureza fundamental, que deveria ser atuado na esfera administrativa pelas governanças públicas somente tem encontrado o devido amparo e o efetivo mecanismo de defesa em outra esfera, uma vez que a assistência social como gestão de política pública não tem se empenhado em fazer transitar acessos em direitos reclamáveis no âmbito administrativo. É preciso que fique claro que não está aqui a se falar de um favor prestado pelo Estado aos idosos e às pessoas com deficiência, mas de um direito constitucional, que, embora previsto constitucionalmente, desde a sua primeira regulamentação tem encontrado óbice diante dos Poderes Públicos para sua concretização.

Torna-se claro que no caso do Transtorno do Espectro Autista, se a saúde falha no diagnóstico e na terapia, e se a educação falha na inclusão e formação educacional, o papel da Assistência Social na habilitação e reabilitação e promoção e integração delas à vida comunitária será muito mais árduo, isolando mais ainda quem já é extraordinariamente isolado do mundo à sua volta.

Sendo assim, o presente trabalho, nos faz refletir qual o nível de proteção existente atualmente para as pessoas com transtorno do espectro do autismo, o seu nível de efetividade e qual seria o papel efetivo da Assistência Social visando por em prática as diretrizes da Política Nacional do Autismo.

---

## Referências

Associação Psiquiatra Americana. *Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais*. 5ª. Ed. Filadélfia: APA, 2013.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL, Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989.

BRASIL, Submete à apreciação presidencial minuta de decreto que dispõe sobre a atuação da Administração Federal no que encarne às pessoas portadoras de deficiências. Exposição de Motivos nº 179, de 29 de Outubro de 1986. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/expmot/1980-1987/exposicaodemotivos-179-29-outubro-1986-483859-exposicaodemotivos-1-me.html>>.

BRASIL, Lei Orgânica da Assistência Social, Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

BRASIL, Mensagem nº 379/88, de 15 de setembro de 1988, do Poder Executivo. Diário do Congresso Nacional, Seção I, página 3150, em 16 de setembro de 1988.

BRASIL, Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999.

BRASIL, Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012.

BRASIL, Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Introdução ao Realismo Jurídico Norte Americano*. Brasília: Edição do Autor, 2013.

GOLDSTEIN, A., CAPELLI D., PIACENTINI. *Brincar é desenvolver: um caminho para o mundo do autismo*. São Paulo:Casa do novo autor, 2011.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 22 Ed. São Paulo: Atlas, 2005.

---

MELLO, A. *Autismo: guia prático*. 5ª ed. São Paulo: AMA; Brasília: CORDE, 2007.

RAMOS, Saulo. *Código da Vida*. São Paulo: Planeta do Brasil, 2007.

MELLO, Ana Maria S. Ros de; ANDRADE, Maria América; CHEN RO, Helena; SOUZA DIAS, Inês de. *Retratos do autismo no Brasil*. 1ª Ed. São Paulo: AMA, 2013.





# ATUAÇÃO DO ADVOGADO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS

*Sandra Mara Likes Mirele e Cristine dos Santos*

**Resumo:** compreender os principais parâmetros normativos e a consequente importância da inserção do advogado no âmbito de atuação do Sistema Único da Assistência Social no Brasil é o principal objetivo do presente artigo. Far-se-á uma breve abordagem dos direitos constitucionais contemporâneos com o escopo de fazer lembrar que as normas consagradoras de direitos fundamentais são essenciais para a evolução e consolidação do Estado Social Democrático de Direito e representam para o Sistema Único da Assistência Social a base fundante da categorização dos novos Direitos Socioassistenciais. Desde o ano 2006, quando da publicação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH- SUAS), houve menção do advogado como profissional integrante das equipes multidisciplinares do SUAS, no entanto, a norma não foi efetivada em todas as capitais e cidades brasileiras. Com a publicação da Lei nº12345/2011 que alterou alguns dispositivos da Lei nº 8.742/1993, e publicação da Norma Operacional Básica do Sistema **Único de Assistência Social** NOB/SUAS a temática volta ao centro da discussão.

**Palavras-chave:** Advogado; NOB/SUAS; Direitos Socioassistenciais.

## Introdução

Resgatar-se-á à luz do Constitucionalismo Contemporâneo os principais parâmetros e diretrizes legais que dão base jurídico-doutrinária transversal ao Sistema Único da Assistência Social, analisar-se-á, também, os desafios enfrentados quanto a consolidação dos direitos ao cidadão, e a importância das equipes multidisciplinares no âmbito do SUAS, com especial enfoque a instigante presença do advogado na composição dessas equipes.

As diretrizes e normativas do Sistema Único da Assistência Social - SUAS, sinalizam que a composição das equipes de trabalho representa

---

um pilar importante à construção e consolidação da política pública, haja vista a interlocução direta dos serviços para com os usuários, rumo à efetivação de direitos.

A menção da presença do advogado, no rol de profissionais a compor as equipes multidisciplinares do SUAS, ocorre desde o ano de 2006, conforme previsto na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB RH/SUAS, aprovada pela Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006 do Conselho Nacional de Assistência Social, publicada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, no entanto, muito embora, previsto legalmente, a norma não foi efetivada em todas as capitais e cidades brasileiras. A partir da Lei Federal 12.345/2011, que alterou alguns dispositivos da Lei nº 8.742/1993 e publicação, em 2012, da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS a Gestão do Trabalho torna-se um dos temas centrais da referida política pública e conseqüentemente, objeto de estudo mais aprofundado acerca das competências e atribuições de cada profissional descrito no rol de trabalhadores do Sistema Único.

Destarte breve amostra de pesquisa elencada no decorrer deste artigo, sobre os primeiros editais de contratação e concursos públicos para advogados no território nacional, no período compreendido entre os anos de 2011 a 2013, com o foco de observação voltado ao rol de atribuições fixadas para o advogado no âmbito do SUAS<sup>1</sup>.

## **1. Garantias fundamentais no estado democrático de direito, sob a ótica do direito constitucional contemporâneo**

A garantia de alguns dos Princípios Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos - caracterizados como Direitos Fundamentais são constantes em qualquer tentativa de formulação de um texto constitucional, localizados no bojo das políticas públicas, quando ocorre a consolidação dos fundamentos de um Estado Democrático de Direito.

No Brasil a dimensão do social passa a ser observada nas Constituições de 1824, 1934, 1946, 1967, a partir da Carta de 1934, conforme ilustra TAVARES (2010:124), foi inaugurada uma nova era no Constitucionalismo

---

1 Pesquisa de Análise de editais de Concurso Público, realizada no site [www.pciconcursos.com.br](http://www.pciconcursos.com.br) por Mirele Cristine dos Santos na redação do Trabalho Monográfico de Conclusão do Curso de Direito, cujo tema Central foi o estudo das primeiras inserções do advogado no SUAS. Sob orientação Ezequias Losso. (trabalho não publicado).



---

Brasileiro, com a incorporação, em Título Próprio, das normas básicas de direitos sociais incluindo os da Assistência Social, ensejando a primeira diferenciação entre ambos e novamente a polemização jurídico-doutrinária de categorização distinta.

Entretanto, conforme recente história brasileira, os direitos fundamentais principalmente no tocante aos direitos sociais, apesar de constarem nas constituições anteriores a 1988 não foram realmente efetivados pelo Estado, o que, de certa forma, privilegiou a aprovação do brilhante texto constitucional de 1988 com olhar nas lutas dos movimentos sociais. Para o constitucionalista Marcelo Novelino, em palestra proferida na LFG – 2014, a aprovação do texto constitucional no tocante aos direitos sociais não gerou muitas polêmicas, e segundo ele, a ausência de discussões ideológicas e políticas na Assembleia Nacional Constituinte, se deu, porque, o constituinte, não estava preocupado com as repercussões dos referidos direitos, haja vista, a inaplicabilidade nas constituições antecedentes. Tal observação é facilmente comprovada pela simples análise da doutrina constitucional anterior a 1988 em que a preocupação central era a Organização do Estado e a Organização dos Poderes, sendo os direitos fundamentais refutados, no entanto a partir de 1988 os Direitos fundamentais se transformam em alicerce constitucional e representa toda uma mudança no Estado, conforme analisado por vários autores.

A Constituição de um Estado se converte não só na ordem jurídica fundamental, agregando para além da descrição do conteúdo normativo, uma função de determinar um conjunto de decisões que tem por finalidade revelar não somente o processo coletivamente construído pelo Estado Nação, mas também o conteúdo político nela contida. (HESSE, 2009).

Nessa linha, o Ministro Gilmar Mendes à luz de Konrad Hesse assevera que: “muito embora a Constituição não possa por si só realizar nada, ela pode impor tarefas, ou seja ‘a Vontade da Constituição’ e que a Constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas”. (HESSE, 1991 p. 19).

Aos doutrinadores constitucionalistas contemporâneos ou neoconstitucionalistas, certamente não existe tema mais relevante e desafiador que os Direitos Fundamentais com o reconhecimento da imperatividade da Constituição sobre as demais normas do ordenamento jurídico, cujo vigor e supremacia do seu conteúdo material explicitam princípios e valores acerca da dignidade da pessoa humana, sob proteção jurisdicional e promoção do Estado.

---

Para ARAGÃO (2006) um dos traços fundamentais do neoconstitucionalismo é a superioridade hierárquica e centralidade no sistema constitucional, bem como a incorporação de valores e opções hierárquicas políticas principalmente as relacionadas aos direitos fundamentais.

Segundo o autor “os direitos fundamentais formam um consenso mínimo oponível a qualquer grupo político, seja porque constituem elementos valorativos essenciais, seja porque descrevem exigências indispensáveis para o funcionamento adequado de um procedimento de deliberação democrática.” ARAGÃO (2006:39).

PIOVESAN (2003), por sua vez, revela que as modernas Constituições consubstanciam o referencial primeiro de justiça a ser buscado por uma sociedade, dada a importância do conteúdo construído coletivamente e voltado a plasmar os valores, princípios e regras prevalentes como a própria ordem jurídica da comunidade. Prossegue ainda dizendo que delinear o perfil Constitucional do Estado Brasileiro, surge como uma questão preliminar na compreensão de como ocorre o processo de formação do consenso: “respeito à pessoa humana” ao qual hoje internalizamos como inerente ao conceito de cidadania na Constituição Federal.

Para a doutrinadora, a Constituição de 1988 contém um duplo valor simbólico: o de marco jurídico da transição democrática, bem como o da institucionalização dos Direitos Humanos. A garantia do mínimo social está intimamente ligada à aplicabilidade do conjunto de normas jurídicas previstas na Constituição Federal sobre os Direitos Individuais e Coletivos, das Garantias Fundamentais e Direitos Sociais previstos nos art. 5º e 6º da Constituição Federal.

Como visto diversos autores da dogmática constitucional, ainda que sob prisma diferenciado, no tocante ao enquadramento, no resgate das bases e nas conceituações, convergem em destacar que a consolidação dos Direitos Fundamentais de diversos Estados Nacionais perpassam necessariamente pelo alinhamento do conteúdo material contido na norma jurídica suprema: o respeito da dignidade da pessoa humana e o Estado Democrático de Direito.

Desafiante, portanto, é o inovador texto constitucional de 1988, uma vez que trouxe mudança de concepção do discurso constitucional, principalmente no tocante ao papel do Estado, haja vista o reconhecimento dos direitos prestacionais, assumindo o Estado o dever de torná-los efetivos e de preservá-lo, sob pena de transgressão ao texto constitucional,

---

abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados.

### **1.1 O processo de consolidação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS).**

Nessa nova órbita constitucional em 1993 surge a Lei Orgânica da Assistência Social - Lei nº 8.742, alterada em 2011 em alguns de seus dispositivos pela Lei 12.435 que consolidou o Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Em substituição a Norma Operacional Básica da Assistência Social- NOB/SUAS 2005 publica-se a Norma Operacional Básica da Assistência Social -NOB/SUAS 2012 – fruto de amplo debate iniciado em 2010, expressando avanços conquistados desde a implantação do SUAS, reafirmando a Assistência Social como política de Seguridade Social.

Essa política pública vem passando por profundas transformações alinhavadas na Constituição de 1988, portanto, far-se-á uma análise sumária dos principais marcos construídos e desafios impostos.

Destarte em 1993 a Lei Federal 8.742– Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, em regulamentação aos artigos 203 e 204 da Constituição de 1.988 assegurou a primazia da responsabilidade do Estado na gestão, financiamento e execução da política pública da Assistência Social, instituindo-se como direito subjetivo público. SIMOES (2008).

Já a formulação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004 é considerada uma resposta do Estado Brasileiro ao atendimento aos princípios normativos contidos na Constituição de 1988, quando diretamente ligados aos mínimos existenciais e à dignidade da pessoa humana, como fruto de décadas de debate e construção técnico-político-operativa de todos os atores sociais envolvidos na temática.

A PNAS concentra em seu interior as ações prioritariamente voltadas para uma parcela populacional historicamente excluída no cenário de atuação e proteção Estatal, e segue consolidando-se sob a diretriz da Constituição Federal. A respeito do comando republicano de descentralização político – administrativa em consonância com o pacto federativo - estabelece responsabilidades e atribuições distintas entre os três entes federados, sendo para isto considerado o comando único das ações em cada esfera de governo visando a capilarização das ações legalmente previstas, também nas questões de cofinanciamento das ações.

---

Depreende-se do texto da PNAS as proteções afiançadas: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (Média e Alta Complexidade), com rol distinto entre ambas, mencionando todos os serviços a serem ofertados em cada uma das proteções.

No ano de 2005, outro marco decisivo, foi à publicação da Norma Operacional Básica da Assistência Social- NOB/SUAS 2005, que lançou as bases de como o Sistema Único da Assistência deveria ser implementado até o ano de 2012. Em 2012 em substituição a versão de 2005 publica-se a Norma Operacional Básica da Assistência Social NOB/ SUAS – 2012.

O desafio posto aos Direitos Socioassistenciais, conforme reserva da nova redação da NOB SUAS/2012, é que devem assegurar garantias positivadas aos usuários da política pública de Assistência Social, no usufruto do direito inscrito no ordenamento jurídico brasileiro. Os Direitos Socioassistenciais à luz da Constituição Federal de 1988, na qualidade de produto da construção histórico coletiva dos atores e forças sociais ao longo de várias décadas, tornam-se, portanto instigante aos operadores do direito, isto em face de toda a prestação jurisdicional devida pelo Estado, cujo objeto central é também transversal ao cerne debatido pela doutrina Constitucionalista Contemporânea.

## **1.2 A Gestão do Trabalho no SUAS – composição das equipes multidisciplinares.**

A principal normativa publicada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS para a estruturação das equipes de trabalhadores do Sistema Único da Assistência Social é a NOB-RH/SUAS-2006, aprovada pela Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006 do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.

A NOB-RH/SUAS com objetivo de delinear os principais pontos da gestão do trabalho e propor mecanismos reguladores da relação entre gestores, trabalhadores e os prestadores de serviços socioassistenciais, apresentando para tanto, as primeiras diretrizes para a política de gestão do trabalho.

Na conceituação das equipes de referência encontramos na NOB-RH/SUAS o enunciado de que são constituídas por servidores efetivos, responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção básica e especial. Em relação ao número de

---

servidores, referenda que o rol de profissionais, voltados à operacionalidade da política pública está diretamente ligada à previsão de oferta e estruturação dos serviços descritos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Portanto, a lotação por categoria profissional nos serviços tipificados na PNAS, dependerá necessariamente da organização e oferta do trabalho social em alguns quesitos como: porte do município (Porte I, II, Médio, Grande, Metrópole e Distrito Federal); número de famílias e indivíduos referenciados; tipos de atendimentos a ofertados e o tipo de garantia em proteção socioassistencial, modalidade básica ou/especial.

Para Proteção Social Básica, as profissões essenciais para a composição das equipes do CRAS (Centros de Referência de Assistência Social) são: o Assistente Social e outro(s) técnico(s) de nível superior à escolha do gestor, (preferencialmente o Psicólogo), sendo também arrolados técnicos de nível médio.

Já na estruturação das equipes de trabalhadores no âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade, a serem lotados nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS, a normativa do MDS aponta as seguintes categorias profissionais de nível superior: o Assistente Social, o Psicólogo e o Advogado, sendo que as equipes do CREAS podem ainda conter nas composições: 01(um) Coordenador (sem especificação da formação de nível superior), 01(um) auxiliar administrativo, e mais 02 (dois) técnicos de nível superior (sem especificação quanto à formação acadêmica).

Na descrição contida pela NOB-RH/SUAS- 2006, o advogado compõe obrigatoriamente as equipes da Proteção Social Especial de Média Complexidade, em atuação especificamente voltada ao âmbito dos CREAS, sendo foco central do serviço especializado o atendimento dos indivíduos e famílias em situação de risco, e expostos às múltiplas violações de direitos, facultando-se a presença desse profissional no CRAS, já que se possibilita a discricionariedade do gestor na composição de alguns profissionais de nível superior que integrarão as equipes de Proteção Social Básica.

Em relação à Proteção Especial o advogado deve compor as equipes tanto em Municípios em Gestão Inicial e Básica quanto nos Municípios em Gestão Plena e Estados com Serviços Regionais.

Assevera-se que muito embora, o advogado tenha sido arrolado para obrigatoriamente compor as equipes de referência dos CREAS, com base em dados do Censo SUAS 2013, constatamos registros de apenas

---

3.019 (três mil e dezenove) advogados compondo as equipes do SUAS. A pesquisa não indica qual o número de profissionais por proteção, fazendo referência apenas ao número geral.

Corroborando com os dados oficiais do Censo SUAS 2013, em pesquisa nos sites de internet, encontramos um número escasso de editais para contratação do advogado no âmbito do SUAS, o que indica que poucas cidades e capitais brasileiras implantaram a equipe mínima de trabalho conforme determina a NOB/RH.

### **1.3 Limites e desafios da atuação interdisciplinar entre os trabalhadores do SUAS.**

Na configuração descrita na NOB-RH/SUAS 2006, a Gestão do Trabalho no Sistema Único da Assistência Social se concretiza através da composição de equipes diversificadas e lotadas em todos os serviços previstos na Tipificação de Serviços Socioassistenciais. As normativas do SUAS apontam que para o alcance da finalidade e ou/objeto final esperado pela Política Pública da Assistência Social, a atuação interdisciplinar deve ser nivelada à luz dos princípios da própria política pública em questão, ou seja na NOB/SUAS 2012 , com enfoque nos artigos que tratam dos princípios organizativos, seguranças afiançadas, diretrizes estruturantes, princípios éticos e a garantia de proteção socioassistencial.

Os Princípios macro-organizativos da política estão contidos no art. 3º da NOB - SUAS/2012 e são: a universalidade, a gratuidade, a integralidade da proteção social, a intersetorialidade e a equidade.

No que tange a direção técnico-ético-política dos trabalhadores do SUAS, o conteúdo dos art. 4º a 7º da referida legislação federal imprime as balizas limitadoras ao trabalho interdisciplinar, na medida mencionam os pontos centrais e operacionais de necessária convergência entre as profissões descritas na NOB-RH/SUAS 2006.

O art. 6º, inciso primeiro enuncia: “São princípios éticos para a oferta da proteção socioassistencial no SUAS: I - defesa incondicional da liberdade, da dignidade da pessoa humana, da privacidade, da cidadania, da integridade física, moral, psicológica e dos direitos socioassistenciais.”

Conforme assevera a normativa Operacional Básica da Assistência, no art. 6º a defesa incondicional da liberdade, da dignidade da pessoa

---

humana, da cidadania, da integridade física, moral, psicológica e dos direitos socioassistenciais são a concretização dos princípios e garantias constitucionais no âmbito do Sistema Único da Assistência Social, a serem observados como conteúdo material e foco principal da atuação interdisciplinar, bem como norteadores: ético- técnico- político a serem aplicados pelos trabalhadores descritos na NOB-RH SUAS.

Assim, considera-se que os profissionais assistentes sociais, psicólogos e advogados possuem papel primordial na consolidação da política pública preconizada, haja vista que o Sistema Único da Assistência Social, pela complexidade do atendimento, foi pensado na soma de conhecimentos de profissionais com formação e características diferenciadas, capazes de juntos minimizar as mazelas sociais.

E aqui se faz uma crítica à realidade da Assistência Social brasileira, uma vez que apesar da lei otimizar uma equipe multidisciplinar de trabalho, as atividades principalmente no tocante aos CREAS estão sendo exercidas por técnicos em separado, ou seja nem todos os CREAS contam com o Advogado em suas equipes, e quando contam, conforme se demonstrará em pesquisa realizada não há um consenso quanto ao papel desse profissional, além disso o psicólogo assume muitas vezes o mesmo trabalho do Assistente Social na resolução dos casos, ou seja não houve efetiva estruturação das equipes, o que é uma lamentável num processo de consolidação de Política Pública.

Quanto à presença do advogado nas equipes consideramos indispensável, haja vista ser o profissional melhor habilitado no que diz respeito ao domínio da técnica processual e material do Direito, de modo a garantir o acesso a direitos positivados ao cidadão, desde que sua atuação profissional corrobore intimamente com os princípios e garantias asseguradas pela Política Pública da Assistência Social.

Assim a Assistência Social possui o atual desafio de estruturar e capacitar às equipes profissionais para o trabalho multidisciplinar em prol do enfrentamento das violações de direitos e na efetivação das políticas públicas.

#### **1.4 Breve amostragem das inserções do Advogado no SUAS em território Nacional.**

Aos de 20 de junho de 2011 o Conselho Nacional de Assistência Social através da Resolução 17/2011 ratificou as equipes de referência

---

definida pela Norma Operacional Básica Recursos Humanos - NOB/RH<sup>2</sup>, além disso, a resolução supramencionada inovou trazendo um rol de profissionais que, preferencialmente, poderão compor a gestão do SUAS, e entre os profissionais elencados encontra-se o advogado.<sup>3</sup>

Muito embora a equipe de referência tenha sido ratificada e o advogado tenha sido novamente elencado como profissional que deve obrigatoriamente integrar as equipes especializadas de atendimento, bem como tenha sido listado como profissional que poderá fazer parte da gestão do SUAS, os concursos públicos para contratação desses profissionais continuam escassos, além disso não se chegou a um consenso das atribuições desse profissional.

Em busca da compreensão do rol de atribuições do advogado nas equipes multidisciplinares e na gestão do SUAS, pesquisamos alguns editais publicados entre os anos de 2011 a 2013 para contratação de advogado no território nacional.

Na mostra de pesquisa<sup>4</sup> destacamos a diversidade de atribuições elencadas nos editais nacionais, sendo que algumas experiências localizadas serão descritas a partir de um breve panorama dos Concursos Públicos e ou/ Processos Seletivos para advogado no CREAS, ocorridos em 09 (nove) Municípios Brasileiros: Campo Redondo/RN; Porciúncula/RJ; Carangola/MG; Correia Pinto/SC; Cidade Gaúcha/PR; Santa Cruz do Sul/RS; Videira/SC; Águas Formosas/MG e Salinas/MG.

---

2 Art. 1º Ratificar a equipe de referência, no que tange às categorias profissionais de nível superior, definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS, aprovada por meio da Resolução nº269, de 13 de dezembro de 2006, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

Parágrafo Único. Compõem obrigatoriamente as equipes de referência:

I - da Proteção Social Básica: Assistente Social; Psicólogo. II - da Proteção Social Especial de Média Complexidade : Assistente Social; Psicólogo; Advogado. III - da Proteção Social Especial de Alta Complexidade: Assistente Social; Psicólogo.

3 Art. 3º São categorias profissionais de nível superior que, preferencialmente, poderão compor a gestão do SUAS: Assistente Social Psicólogo Advogado Administrador, Antropólogo Contador, Economista, Economista Doméstico, Pedagogo, Sociólogo. Terapeuta ocupacional

4 Pesquisa de Análise de editais de Concurso Público, realizada no site [www.pciconcursos.com.br](http://www.pciconcursos.com.br) por Mirele Cristine dos Santos na redação do Trabalho Monográfico de Conclusão do Curso de Direito, cujo tema Central foi o estudo das primeiras inserções do advogado no SUAS. Sob orientação Ezequias Losso. (trabalho não publicado).



---

Dos 09 (nove) editais pesquisados as atribuições mais citadas foram: oferecer atendimento de advocacia pública; receber denúncias; fazer encaminhamentos processuais; proferir palestras sobre direitos aos usuários; prestar assessoria, orientação e consultoria jurídica; perfazendo a menção destas atribuições em toda a amostra das cidades que promoveram os certames.

No entanto, em 6 (seis) cidades houve descrições de atribuições que não foram encontradas em nenhum outro edital, a não ser o específico, dentre elas a o do município de Porciúncula/RJ em que aparece a atribuição de “acompanhar os casos atendidos e os encaminhamentos à Rede e desenvolver/formar trabalhos em grupos com usuários e famílias em acompanhamento no CREAS”. Já em Correia Pinto/SC, o advogado deve compor a equipe multidisciplinar do CREAS.

Em Santa Cruz do Sul/RS, importou mencionar no edital a atribuição de prestar defesa dos direitos humanos. Na cidade de Videira/SC, no rol de atribuições consta atender as normas de Medicina, Higiene e Segurança do Trabalho. Para o município de Águas Formosas/MG, deu-se o enfoque do trabalho em rede pelo advogado, com a atribuição de Promover a Articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos. Na cidade de Salina/MG, o futuro advogado contratado deverá realizar visitas domiciliares às famílias acompanhadas pelo CREAS, quando necessário.

Em sumarássima análise das atribuições mencionadas pelos editais acima referidos, observamos que existe um “núcleo comum” de atribuições esperadas do advogado dos CREAS e principalmente que todas elas remetem a questões inerentes aos operadores do Direito a exemplo do exercício da advocacia pública, do oferecimento de denúncia e o acompanhamento processual.

Uma das atribuições que consideramos relevante foi a elencada no Município de Águas Formosas/MG – em que descrevem que o profissional promoverá a articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos.

Consideramos que pela complexidade dos casos atendidos no CREAS, o advogado se mostra de importância ímpar para, em conjunto com os outros profissionais, orientar e resolver situações que envolvem a defesa e garantias de Direitos, sendo o profissional indicado para fazer a articulação com os demais órgãos, além de acompanhar os “usuários” da Política de Assistência Social, por exemplo, nas delegacias em casos de

---

violência praticada contra a mulher, criança, adolescente e idoso ou em órgãos públicos como o INSS quando verificado que o cidadão atendido não tenha condições de pleitear seu direito sem acompanhamento de um profissional, relevante também o papel nas orientações jurídicas sobre os direitos da população e nos encaminhamentos ao poder judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública e vários outros órgãos do poder executivo como, por exemplo, o PROCON, além de inúmeras outras atribuições que fazem parte do dia a dia do CREAS, como acompanhamento de reunião familiar, em que o direito da pessoa atendida esteja sendo violado, nesse caso a presença do advogado se mostra imprescindível - para orientações quanto aos direitos e deveres das partes envolvidas, bem como para reduzir a termo o acordo, entre as partes, o qual, se assinado pelo advogado terá força de título extrajudicial, evitando-se assim alguns anos de sofrimento ao enfrentamento da morosa justiça brasileira. Enfim o advogado é o profissional melhor habilitado para orientar o usuário sobre os seus direitos, dado o domínio da técnica processual dos direitos ora pleiteados e que nenhuma outra disciplina e ou profissão arrolada no SUAS possui, e isto nos parece ser a viga mestra da Política de Assistência Social – a efetivo enfrentamento da violação de direitos da pessoa humana sob o viés do resgate da condição de dignidade previsto no ordenamento jurídico Pátrio.

Além do enfoque dado nos editais elencamos como primordial a presença dos advogados tanto nas equipes de referência dos CREAS – quanto na composição das equipes dos CRAS, e ainda na composição da gestão do SUAS para juntos com os outros profissionais analisarem a os casos concretos de violação e abuso de direito e buscar alternativas para solução, preferencialmente evitando-se a judicialização, resolvendo possíveis conflitos através de novas modalidades de conciliação entre as partes, bem como buscando outras e inovadoras alternativas administrativas para garantia dos direitos, construindo-se assim uma verdadeira política pública de inclusão social.

### **1.5 Função de Múnus Público do advogado no âmbito do SUAS.**

No processo de consolidação de um Estado Democrático de Direito o advogado possui atribuição relevante, no que tange a promover a ordem e garantia dos direitos do cidadão, sendo inclusive um agente de transformação para que o Direito possa acompanhar as evoluções da sociedade. A já consolidada Lei nº 8906/94 - Estatuto da Advocacia e da OAB, no art. 2º, § 1º

---

leciona que o advogado é indispensável à administração da Justiça e que no seu ministério privado presta serviço público e exerce função social.

Nas palavras do autor Luiz Antônio Rizzato, observamos uma chamada direta a categoria profissional dos advogados, para compor a defesa intransigente dos Direitos Fundamentais e que em consonância com a premissa defendida pela Política da Assistência Social, encontra fundamentação de alinhamento ético-operativo no âmbito do SUAS, considerando que:

“Está mais do que na hora do operador do Direito passar a gerir sua atuação social pautado no princípio fundamental estampado no Texto Constitucional (...), portanto percebe-se que a própria Constituição está posta na direção da implementação da dignidade do meio social”.

(...)

“não pode o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana ser desconsiderado em nenhum ato de interpretação, aplicação ou criação de normas jurídicas. O esforço é necessário porque sempre haverá aqueles que pretendem dizer ou supor que Dignidade é uma espécie de enfeite, um valor abstrato de difícil captação. Só que bem ao contrário: não só esse princípio é vivo, real, pleno está em vigor como deve ser levado em conta sempre em qualquer situação. A própria Constituição Federal, de certa forma, impõe sua implementação concreta (NUNES 2002:51).”

O autor evidencia, ainda, de forma clara, uma percepção de que Direitos violados em quaisquer que seja sua manifestação, fere o teor mais íntimo da concepção de Dignidade da Pessoa. Que o enfrentamento as múltiplas forma de violações foram contemplados como premissas garantidoras de preservação de direitos fundamentais à vida humana e por isto fazem parte do cerne da Constituição Federal. Sob o viés, refletido pelo autor, depreende-se que o operador do Direito ao exercer o “múnus público”<sup>5</sup>- possui as mesmas atribuições que a própria política de assistência social, qual seja defender a dignidade da pessoa humana e o estado social democrático de Direito”.

---

5 Munus, em latim, significa encargo, dever, ônus, função. Trata-se de obrigação decorrente de acordo ou lei, sendo que, neste último caso, denomina-se múnus público

---

A mitigação das desigualdades e o encontro de soluções justas para os litígios se torna o cerne de uma atuação com relevância pública do profissional do Direito em prol dos Direitos da coletividade, como um encargo inegociável. Para isto, o art.3º do Estatuto da Advocacia e da OAB, bem assevera que: “o advogado deve ter consciência de que o Direito é um meio de mitigar as desigualdades para o encontro de soluções justas e que a lei é um instrumento para garantir a igualdade de todos”.

Desse modo a Orientação Jurídica no âmbito da Política Pública da Assistência Social, em nada deve diferir da essência prevista na CF, quando se trata de uma etapa voltada ao efetivo acesso do direito, a pessoas, que muitas vezes, sequer conhecem os seus direitos e os meios de efetivá-los.

Assim, o advogado quando no contexto de atuação do SUAS, principalmente na atuação nos CREAS minimamente deve promover a todo usuário o direito de ser informado sobre o rol de direitos socioassistenciais disponíveis, quais os procedimentos previstos no ordenamento jurídico, para além inclusive do âmbito da Assistência Social, disponíveis de aplicabilidade frente ao caso concreto e que possam ser adotados ao longo do acompanhamento e encaminhamentos processuais junto aos órgãos do sistema de garantia de direitos, aos quais possam recorrer nas situações que se sentirem destituídos (Ouvidorias, Conselhos de Direitos, Centros de Defesa do Ministério Público, Órgãos do Judiciário, Delegacias, Defensorias Públicas, dentre outros).

Nessa direção, ainda, a orientação sócio-jurídica por parte do advogado, que compõe a equipe do CREAS, pode contribuir, sobremaneira, para o acesso dos usuários ao sistema de defesa e responsabilização, quando for o caso, visto que domina a técnica de postulação do direito e possui legitimidade para fazê-lo, caso seja a orientação.

O Promotor de Justiça, André Luis Melo em entrevista para a revista Consultor Jurídico, defende a presença dos profissionais do Direito no âmbito da Assistência Social, nas modalidades de atendimento dos CREAS e CRAS, haja vista que estes serviços estão presentes em quase todos os municípios brasileiros, diferentemente da Defensoria Pública, de modo que o equipamento público municipal da Assistência Social facilita sobremaneira o acesso da população efetivamente mais vulnerável ao início da prestação jurisdicional positiva.

Elenca o promotor um rol de possibilidades de atuação do advogado como a mediação familiar e comunitária, a assessoria técnica às atividades

---

do Conselho Tutelar, as orientações sobre previdência e questões trabalhista, direitos dos idosos, bem como direitos do consumidor e direitos humanos, sejam operacionalizadas cotidianamente. Pondera também o autor que para isto, o profissional advogado com perfil de atuação no âmbito da Assistência Social deverá ser um profissional concursado e instigado ao estudo, demonstrando conhecimentos específicos do SUAS.

“No caso do advogado que atua no Suas é indiscutível que deve ser concursado e com provas que avalie conhecimentos específicos da área, uma vez que as faculdades de Direito raramente lecionam essa matéria, pois normalmente focam temas processuais e patrimoniais, o que é bem diferente do cotidiano do advogado no Suas, inclusive deve ter perfil conciliador e extrajudicial. Sendo que a rigor nada impede que também ajuíze ações judiciais, apesar de não ser a sua prioridade de trabalho.”(MELO,2013).

A atuação do advogado no âmbito do SUAS volta-se ao cumprimento da Constituição Federal – que possui como legado mais importante a Dignidade da Pessoa Humana e do dispositivo previsto no parágrafo único, do art. 1º da NOB SUAS/2012, que diz respeito à proteção da vida. A defesa intransigente da vida e da liberdade que são inerentes à função de múnus público do operador do direito.

## **Conclusões**

O atual debate trazido pela doutrinária Neoconstitucionalista, acerca dos Direitos Fundamentais, aponta uma relação intrínseca com os Direitos Socioassistenciais.

Eis que a Política Pública da Assistência Social, já nasce a passos largos, pois com a consolidação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, através da normatividade das proteções afiançadas, dos deveres e direitos de usuários e gestores e da garantia do cofinanciamento entre os entes, dão solidez para que as categorias profissionais apontadas na NOB-RH/SUAS 2006 possam investir em estudo, debates, produção científica a respeito da qualificação dos serviços prestados pela Assistência Social, para as décadas vindouras.

A partir de todas as normas vinculantes no atual ordenamento jurídico brasileiro a respeito da temática da Assistência Social, ficou evidenciado

---

a legitimidade do advogado como componente importante nas equipes multidisciplinares, quando observadas situações de violação de direitos, principalmente à vida, liberdade e outras garantias fundamentais, para que a política pública de Assistência Social seja efetivada.

No entanto, acerca dos limites e desafios da atuação interdisciplinar entre os trabalhadores do SUAS é primordial que profissional advogado observe as premissas contidas na NOB /SUAS e os princípios éticos do SUAS, para o alinhamento de suas ações neste novo contexto, de modo contribuir com a consolidação da política pública, imprimindo no cotidiano dos espaços profissionais, as competências inerentes a profissão.

Importante ressaltar o atual cenário de fragilidade referente às contratações e rol de atribuições do advogado em território nacional. Na breve amostra coletada através dos editais de concursos disponíveis na internet, entre os anos de 2011 a 2013, houve algumas convergências de modo a construir um primeiro e insipiente rol de atribuições para o advogado nos CREAS, no entanto, o SUAS precisa discutir em nível nacional – tanto a não efetivação da normativa no que diz respeito à formação das equipes mínimas de referência, quanto ao rol de atribuições do advogado.

São Novíssimos os desafios de inserção do advogado nas equipes de trabalho multidisciplinar no SUAS, mas aos corajosos advogados dispostos a atuarem neste novo ramo existe uma animadora perspectiva de profundo alinhamento ético-técnico e político para com os princípios basilares da profissão.

O advogado jurou em seu compromisso de ordem:

“Prometo exercer a advocacia com dignidade e independência, observar a ética, os deveres e prerrogativas profissionais e defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado Democrático, os Direitos Humanos, a justiça social, a boa aplicação das leis, a rápida administração da justiça e o aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas”.

Portanto se existe um espaço de atuação profissional em prol do fortalecimento do Estado Democrático de Direito, das políticas públicas e da dignidade da pessoa humana, sem que o operador do Direito perca as suas peculiaridades de “múnus público” este lócus de atuação é o SUAS.

---

## Referências

ARAGÃO, Alexandre Santos de et. al. **Direitos Fundamentais**: estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Editora Renovar. 2006.

ALAPANIAN, Sílvia. **Serviço Social e o Poder Judiciário**: reflexões sobre o direito e o Poder Judiciário. São Paulo: Veras, 2008.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BRASIL. Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L8742.htm>> Acessado aos 08/jul./2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, DF, 2005

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

**Cadernos e Orientações Técnicas dos CREAS** (Centro de Referência Especializado da Assistência Social) - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

CLÈVE, Clémerson Merlin. **A eficácia dos direitos fundamentais sociais**. *Revista de direito constitucional e internacional*, São Paulo, v. 14, n. 54, p. 28-39, jan./mar. 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2005.

FILHO, Manoel Gonçalves Pereira, **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**. Editora Saraiva, São Paulo, 2009. pg. 293,294.

HESSE. Konrad, **Temas Fundamentais do Direito Constitucional**, São Paulo: Saraiva, 2009.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991. 19 p. Título original: Die normative kraft der verfassung.

---

MELO, André Luis. **Centros de apoio social devem ter advogado concursado**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-fev-17/andre-melo-centros-assistencia-social-advogado-concursado> Acesso em 10 DE AGOSTO DE 2014

MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

NUNES, Luiz Antonio Rizzato. **O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana: Doutrina e Jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2002.

PIOVESAN, Flavia, **Temas de Direitos Humanos**. Editora Max Limonad, São Paulo, 2003. pg. 379.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 5ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2002.

PIOVESAN, Flávia; SARLET, Ingo Wolfgang; DIMOULIS, Dimitri. Org.) et al. **Direitos Fundamentais e Estado Constitucional: Estudos em homenagem a J.J. Gomes Canotilho**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

SANTOS, Mirele Cristine; LOSSO, Ezequias **A inserção do profissional advogado nas equipes multidisciplinares do Sistema Único da Assistência Social-SUAS**. TCC (Direito) – Centro Universitário Curitiba, 2013.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda da et al. **Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS: Uma Contribuição necessária. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome**. Brasília, DF. MDS. 2011.p.19-22,159.

SIMOES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social: Biblioteca Básica de Serviço Social**. São Paulo: Editora Cortez, 2000.

TAVARES. Marcelo Leonardo, et al. in **Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie**. Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2010.pg.1124.







# LIBERDADE AOS DESAMPARADOS: A ASSISTÊNCIA SOCIAL E A RUPTURA DOS GRILHÕES DO DESCASO

*Williana Ratsunne da Silva Shirasu*

**Resumo:** a assistência social destaca-se como um direito do cidadão e dever do Estado. Trata-se de política não contributiva voltada à provisão dos mínimos sociais para atendimento das necessidades básicas da pessoa humana. Possui relação com a própria ideia de liberdade, haja vista que para ser livre o ser humano necessita de outros direitos fundamentais básicos, sem os quais a liberdade não se realiza. O assistencialismo assume, pois, um caráter libertatório dos oprimidos, na medida em que viabiliza a efetivação de direitos fundamentais. Todavia, muitas vezes prevalece na sociedade o sentimento de indiferença, o que pode impactar na perpetuação da desigualdade social e miséria. O descaso, nesse contexto, torna-se um verdadeiro grilhão da sociedade, pois fragiliza não somente a organização social como também a efetivação da dignidade humana. O presente trabalho, a partir disso, objetiva verificar o papel da assistência social no tocante à efetivação da liberdade humana, consubstanciada em uma vida digna. Longe de efetivar o esgotamento do tema, pauta-se em ampla pesquisa teórica objetivando o seu conhecimento e análise crítica, com a finalidade de construir novos pensamentos.

**Palavras-chave:** Liberdade; Assistência Social; Dignidade Humana.

## Introdução

A liberdade destaca-se como uma das tônicas mais relevantes nas discussões filosóficas desde os tempos áureos gregos aos dias atuais. Em busca de oportunizar ao homem o exercício de sua liberdade, por muito tempo prevaleceu a doutrina liberal, defensora da intervenção mínima do Estado, cabendo a este apenas garantir os direitos civis e políticos. Tal compreensão teve forte impacto na sociedade, que restou prejudicada pelas profundas crises de desigualdade social.

---

Nesse contexto, em prol de reconstruir a sociedade mazelada por tais crises, surge o Estado Social para solucionar dilemas básicos da população, relacionados à educação, saúde, trabalho, moradia e outros, outrora negligenciados pela mão livre do mercado.

Constata-se então a imprescindibilidade da atuação estatal, de modo a transcender o aspecto regulatório da economia para viabilização do bem-estar social.

Com o passar dos anos, identificou-se a inegável relação entre liberdade e direitos, reconhecendo-se que, para exercer a sua liberdade, o ser humano necessita de outros direitos básicos, sem os quais a liberdade não se realiza.

A partir disso, o presente trabalho possui como objetivo a análise da assistência social na perspectiva libertatória do ser humano. Compreende uma análise dos aspectos gerais do assistencialismo no Brasil, sob a perspectiva do Estado Democrático de Direito, e seu papel na efetivação da dignidade ao oprimido.

Longe do esgotamento do tema, pauta-se em ampla pesquisa teórica objetivando o seu conhecimento e análise crítica, com a finalidade de construir novos pensamentos.

## **1. Aspectos gerais da Assistência Social**

A primeira disciplina jurídica acerca da assistência social remonta-se ao ano de 1601, em que foi publicada, na Inglaterra, a Lei dos Pobres, (AMADO; 2013, p. 53). Anteriormente, a proteção social não contava com a participação do poder público, sendo realizada de forma privada. Com o advento da Lei dos Pobres, finalmente, oficializou-se o assistencialismo estatal.

Em 1883, na Alemanha, é instituído o seguro social, através de sistema contraprestacional obrigatório, contando com a participação integrada do Estado, segurados e empregadores. Nos anos seguintes, no contexto da Segunda Guerra Mundial (1941), ampliou-se a compreensão no tocante à proteção social, que deveria ir além da garantia de seguros, mas também da assistência social, saúde, amparo à família, etc.

No Brasil, o assistencialismo figurou no início mais como uma liberalidade governamental do que como um direito subjetivo do povo,

---

haja vista a preponderância de um Estado tipicamente liberal, voltado à garantia de uma liberdade negativa. Dependia-se, então, precipuamente, da filantropia, caridade e solidariedade religiosa.

Em 1942, através do Decreto-Lei nº 4.830, de 15/10/42, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que, inicialmente, voltou-se ao atendimento das famílias dos pracinhas combatentes da 2ª Guerra Mundial. Em 1977, por meio do art. 9º da Lei nº 6.439, de 01/09/77, foi estabelecida a competência da LBA de prestar assistência social à população carente através de programas de desenvolvimento social e de atendimento às pessoas necessitadas.

Finalmente, em 1988, a assistência social foi contemplada constitucionalmente, disciplinada no âmbito da Seguridade Social, que é organizada num sistema tripartite: Assistência, Previdência Social e Saúde. Destaque-se que a Seguridade Social rege-se pelos princípios da universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade de participação no custeio; diversidade de base de financiamento; gestão quadripartite; precedência da fonte de custeio; orçamento diferenciado e **solidariedade**.

Em 07/12/93, é promulgada a Lei nº 8742, a LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, o normativo mais importante acerca do assistencialismo no plano infraconstitucional.

A LOAS refere-se à assistência social como um direito do cidadão e dever do Estado. Trata-se de política não contributiva voltada à provisão dos mínimos sociais para garantir o atendimento às necessidades básicas. Para tanto, é realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, de forma descentralizada e participativa.

A Lei nº 8212, de 24/07/91, em seu art. 4º, define a assistência social como política social voltada ao provimento das necessidades básicas, traduzidas na proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, independentemente de contribuição à Seguridade Social.

Sobre a assistência social, TAVARES (2003, p. 215) a define como:

(...)um plano de prestações sociais mínimas e gratuitas a cargo do Estado para prover pessoas necessitadas de

---

condições dignas de vida. É um direito social fundamental e, para o Estado, um dever a ser realizado por meio de ações diversas que visem atender às necessidades básicas do indivíduo, em situações críticas da existência humana, tais como a maternidade, infância, adolescência, velhice e para pessoas portadoras de limitações físicas.

AMADO (2013, p. 54), por sua vez, compreende que:

É possível definir a assistência social como as medidas públicas (dever estatal) ou privadas a serem prestadas a quem delas precisar, para o atendimento das necessidades humanas essenciais, de índole não contributiva direta, normalmente funcionando como um complemento ao regime de previdência social, quando este não puder ser aplicado ou se mostrar insuficiente para a consecução da dignidade humana.

Verifica-se, a partir disso, uma nítida preocupação com a efetivação de direitos humanos através da assistência social. Nesse sentido, dispõe a LOAS que:

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

- I. **supremacia do atendimento às necessidades sociais** sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II. **universalização dos direitos sociais**, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III. **respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade**, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV. **igualdade de direitos no acesso ao atendimento**, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V. **divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais**, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (grifos nossos).

---

A organização da assistência social possui como diretrizes, conforme o art. 5º da LOAS, a descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis por meio de organizações representativas; e a primazia da responsabilidade estatal, em cada esfera de governo, na condução da política de assistência social.

Para tanto, organiza-se através de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), voltado a proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice.

O Suas norteia suas ações através da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Possui como objetivos a consolidação da gestão compartilhada, do cofinanciamento e da cooperação técnica entre os entes federativos; a integração da rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social; o estabelecimento das responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; a definição dos níveis de gestão; a implementação da gestão do trabalho e da educação permanente na assistência social; o estabelecimento da gestão integrada de serviços e benefícios; e o afiançamento da vigilância socioassistencial e da garantia de direitos.

Vê-se, com isso, que a LOAS é uma proposta de rompimento com uma longa tradição cultural de descaso do Estado com os oprimidos. Trata-se de medida voltada às pessoas em situação de vulnerabilidade e pobreza.

## **2. A ruptura dos grilhões do descaso e o assistencialismo**

Em sua obra, *A Política*, Aristóteles defende a escravidão como decorrência de uma lei natural necessária ao Estado. Haveria, nesse contexto, impreterivelmente a existência de um senhor para comandar e a de um escravo para obedecer. Nesse sentido, o autor (1998, p. 2) entende que:

Pertence também ao desígnio da natureza que comande quem pode, por sua inteligência, tudo prover e, pelo contrário, que obedeça quem não possa contribuir para a prosperidade comum a não ser pelo trabalho de seu corpo. Esta partilha é salutar para o senhor e para o escravo.

---

É sabido que durante muito tempo tal concepção norteou as relações sociais, de tal forma que a escravidão não era somente uma prática comum entre parcela da sociedade, mas oficial e institucionalizada pelo próprio Estado. No Brasil, o regime escravocrata perdurou desde o período colonial até o fim do Império.

Hodiernamente, tais ideias não prosperam no ordenamento jurídico brasileiro, no qual todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (art. 5º, *caput*, da CF/1988). Contudo, será mesmo a liberdade, num sentido amplo, uma realidade concreta no Brasil?

De acordo com dados do relatório divulgado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) em 2013, o Brasil reduziu em 9,2 milhões o número de pessoas que passam fome no País entre 1992 e 2003, uma diminuição de 40%. Entre esse mesmo período, constatou-se também uma redução de 54,3% no número de brasileiros subnutridos, equivalente a 15% da população, para 6,9% em 2013. Ademais, conforme estudo sobre segurança alimentar no mundo, em 1992 havia 22,8 milhões de pessoas em situação de miséria no Brasil, contra 13,6 milhões em 2013.

Infere-se, portanto, que apesar de haver uma redução significativa dos índices de miséria no país ainda existem milhares de pessoas sob tal situação, o que torna relevante o seguinte questionamento: será mesmo que a atuação do Estado tem sido relevante para transformação da sociedade?

Em conformidade com a Síntese de Indicadores Sociais do ano de 2009 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, as melhoras quanto à redução da miséria podem ser atribuídas ao efeito de políticas públicas de transferência de renda implementadas no país. A atuação estatal é nitidamente uma das principais razões pelas quais a miséria tem sido combatida.

A ausência do Estado acarreta sérios impactos na sociedade, sofridos principalmente pelas pessoas de baixa renda. Não fosse a figura do Estado interventor, a condição de miséria no Brasil seria mais alarmante. Nesse sentido, o Relatório de Desenvolvimento Humano 2014 “Sustentando o Progresso Humano: Redução da Vulnerabilidade e Construção da Resiliência”, lançado em 24/07/2014, em Tóquio, no Japão, assevera que *“aquellos que viven en la extrema pobreza y la escasez se encuentran entre los más vulnerables”*. Segundo o relatório (2014, p. 2):



---

*A las personas con capacidades básicas limitadas, en esferas como la educación y la salud, les resulta más difícil llevar las vidas que desean. Las barreras sociales, así como otras formas de exclusión, pueden restringir sus opciones. En conjunto, las capacidades limitadas y las oportunidades restringidas les impiden lidiar con las amenazas. En algunas etapas del ciclo de vida, las capacidades pueden verse frenadas al no realizar las inversiones adecuadas o prestar la atención necesaria en ciertos momentos, lo que hace que pueda aumentar o intensificarse la vulnerabilidad. Entre los factores que condicionan cómo se perciben y afrontan los eventos adversos y los retrocesos se cuentan las circunstancias relacionadas con el nacimiento, la edad, la identidad y la posición socioeconómica; circunstancias sobre las cuales los individuos tienen un control mínimo o inexistente.*

PIOVESAN (2013, p. 258) observa que:

(...) a violação aos direitos sociais, econômicos e culturais é resultado tanto da ausência de forte suporte e intervenção governamental como da ausência de pressão internacional em favor dessa intervenção. É, portanto, um problema de ação e prioridade governamental e implementação de políticas públicas, que sejam capazes de responder a graves problemas sociais.

A ONU, através do Relatório do Desenvolvimento Humano 2013, “A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado” (2013, p. 86) reconhece o papel das políticas sociais no progresso do desenvolvimento humano, de modo que estas são tão importantes quanto às políticas econômicas. Na verdade, ambas seriam dificilmente dissociáveis, pois possuem objetivos e instrumentos análogos.

Constata também que “(...)os programas de transferência condicionada de rendimentos desempenharam um papel particularmente importante na redução da pobreza e da desigualdade de rendimentos através da redistribuição”. Porém, enfatiza que tais subsídios possuem caráter complementar, de modo que o Estado não deve se eximir de oferecer bens e serviços essenciais.

Depreende-se de tais dados que a atuação estatal no âmbito das políticas sociais é essencial para efetivação dos direitos. Resulta em

---

ganhos para a sociedade quanto à concretização de direitos humanos e sua afirmação como regime democrático.

A cultura do individualismo, todavia, é uma constante na sociedade moderna, orientada pelos princípios neoliberais. O indivíduo busca sua afirmação no espaço social sob uma perspectiva de disputa e competição, de tal forma que a ideia de solidariedade coletiva repassa, para alguns, a sensação de injustiça e tratamento desigual. Muitos são adeptos ao argumento de que enquanto uns lutam para ascender socialmente, seja através do trabalho e do estudo, outros tantos, passivamente, quedam-se aos subsídios governamentais, acomodando-se distantes do mercado de trabalho.

Com isso, prevalece, muitas vezes, o sentimento de indiferença aos oprimidos, o que pode impactar na perpetuação da desigualdade social e miséria. O descaso, nesse contexto, torna-se um verdadeiro grilhão da sociedade, pois fragiliza não somente a organização social como também a efetivação da dignidade humana.

Com base no exposto, no presente trabalho, vislumbram-se duas perspectivas de restrição à liberdade: primeiramente, no tocante às pessoas em condição de vulnerabilidade, os oprimidos, que, por não terem condições mínimas para viver, tornam-se cativos da miséria, violentados em sua dignidade; e também em relação à sociedade como um todo, pois quando permanece alheia aos problemas da miséria compromete a sua própria liberdade, sendo algoz de si mesma.

A assistência social é considerada, a partir disso, um instrumento libertatório do ser humano e da sociedade na medida em que viabiliza o amparo às pessoas necessitadas vislumbrando o atendimento às necessidades básicas do homem. Através do assistencialismo, as pessoas mais carentes têm a oportunidade de sair da condição de miséria que as oprime e ter uma vida digna.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos dispõe em seu art. 1º que “todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade”. E “(...) toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar”.

A dignidade humana, então, é reconhecida como um dos corolários dos direitos do homem, assim como são o direito à vida e à liberdade. Viver com dignidade é um pressuposto básico para a felicidade do ser humano.

---

Não é outro senão este um dos objetivos fundamentais República Federativa do Brasil, fundamentada na dignidade da pessoa humana: “construir uma sociedade livre, justa e solidária”, conforme estabelecido no art. 3º da CF/88. Para tanto, os direitos humanos são reconhecidos na esfera do direito positivo como direitos fundamentais, que figuram atualmente como um dos pilares do Estado Democrático de Direito, pelo qual é possível a realização da dignidade.

CUNHA JUNIOR (2013, p. 548) apregoa que os direitos fundamentais consistem nas “(...) posições jurídicas que investem o ser humano de um conjunto de prerrogativas, faculdades e instituições imprescindíveis a assegurar uma existência digna, livre, igual e fraterna de todas as pessoas”. Ressalta ainda que (2013, p. 605):

(...) antes de serem direitos positivados, os direitos humanos fundamentais são direitos morais decorrentes da própria condição humana. E como tais, ainda que não positivados, devem ser observados e respeitados, por exigência de uma consciência ética coletiva, consistente na convicção generalizada da comunidade de que **o homem só vive, convive e desenvolve suas virtualidades se alcançar um estágio ideal de dignidade** (grifos nossos).

SARLET (2004, p. 45) identifica que a noção de dignidade da pessoa humana tem seu elemento nuclear reconduzido à matriz kantiana, de modo a centrar-se na autonomia e no direito de autodeterminação da pessoa. Aduz, consoante CANOTILHO (1999, p. 219), que o indivíduo deve ser conformador de si próprio e da sua vida conforme seu projeto espiritual. Com isso, haveria uma intrínseca ligação entre a compreensão de liberdade e dignidade. Para SARLET (2004, p. 46):

(...) a liberdade e, por conseguinte, também o reconhecimento e a garantia de direitos de liberdade (e dos direitos fundamentais de um modo geral), constituem uma das principais (senão a principal) exigências da dignidade da pessoa humana.

O conceito de liberdade humana, por seu turno, de acordo com José Afonso da Silva (2004, p. 232), “consiste na possibilidade de coordenação consciente dos meios necessários à realização da felicidade pessoal”. Reza ainda o autor que:

(...) é poder de atuação sem deixar de ser resistência à opressão; não se dirige contra, mas em busca, em perseguição

---

de alguma coisa, que é a felicidade pessoal, que é subjetiva e circunstancial, pondo a liberdade, pelo seu fim, em harmonia com a consciência de cada um, com o interesse do agente. Tudo que impedir aquela possibilidade de coordenação dos meios é contrário à liberdade.

O Relatório de Desenvolvimento Humano 2014 (2014, p. 7), nessa perspectiva, observa que o bem-estar das pessoas é significativamente influenciado pelas liberdades que possuem e pela capacidade de lidar com acontecimentos diversos. O desenvolvimento humano, a partir disso, implica na eliminação das barreiras que impedem a liberdade de agir. Consiste em viabilizar aos grupos desfavorecidos e excluídos o exercício de seus direitos, a expressão de suas preocupações, de tal maneira que sejam ouvidos e se tornem agentes ativos, capazes de definir seu próprio destino. *“Se trata de tener la libertad de vivir la vida que uno considera valiosa y de enfrentar sus circunstancias de manera adecuada”*.

COSTA (2010, p. 137) observa que foi a partir da dignidade da pessoa humana que foi fortalecido o entendimento de que para sua concretização é necessária, além da proteção por meio dos direitos de liberdade, a garantia de condições materiais pelo Estado, que deve atuar numa perspectiva prestacional na efetivação de direitos sociais.

Verifica-se então que a liberdade, um dos mais proeminentes direitos individuais, pressupõe uma gama de direitos indissociáveis, fundamentais ao homem, para que possa ocorrer. Logo, para sua plena realização ou o aperfeiçoamento, torna-se necessária também a concretização dos direitos sociais, ambos vinculados à efetivação da dignidade humana.

MAIOR (2007, p. 22) compreende que a inserção de normas de natureza social na Constituição Federal é justificável haja vista que para concretização dos preceitos constitucionais não basta apenas o cumprimento de obrigações no plano individual, mas a “conjugação de diversos fatores socioeconômicos de todo um corpo social”.

A atuação do Estado supera a condição de mero ente coercitivo da ordem jurídica para agir como estimulador, financiador e promotor dos direitos. Haveria, portanto, um compromisso do Estado e da sociedade, firmado constitucionalmente, em prol do implemento e satisfação dos direitos fundamentais. Para o autor (2077, p. 22), “(...) juridicamente, o Estado deixa de ser um mero legitimador dos interesses dos dominantes e transfigura-se em autêntico Estado Social”.

---

Nesse contexto, a assistência ao desamparado (art. 6º da CF/88), como política social organizada principalmente pelo Estado, tem por finalidade garantir os mínimos de assistência de bem-estar que compreende certo limite de sobrevivência. Através dela é possível conferir liberdade ao oprimido, pois este passa a ter condições de atuar em busca de sua felicidade e de influenciar positivamente a sociedade.

Ao mesmo tempo, num mundo globalizado, norteado pela concepção neoliberal, orientado pelo individualismo, o corpo social pode libertar-se dos grilhões do descaso, impostos pelo sistema, para concretizar o princípio da solidariedade, o que impacta na promoção de uma vida digna e livre a todos.

Destaque-se que o mero assistencialismo emergencial e complementar é insuficiente para extirpar os problemas provenientes da exclusão social, o que exige, portanto, uma maior atenção do Estado e da sociedade no sentido de consolidar a assistência social como política pública inclusiva, incidindo-se no exercício da cidadania e na efetivação de direitos humanos.

Válidas, pois, são as observações de AMADO (2013, p. 54) ao advertir que:

(...) o pagamento prolongado e excessivo de prestações assistenciais poderá gerar a acomodação dos beneficiários, pois recebem recursos sem qualquer contraprestação à sociedade, em que muitos não sentem necessidade de se integrar ao mercado de trabalho. Por tudo isso, é preciso bom senso dos Poderes da República na instituição, revisão e efetivação das políticas assistenciais, para não se pecar pelo excesso ou pela negligência governamental.

O assistencialismo, portanto, não deve ser tratado como uma insipiente política de marketing eleitoral, tampouco como mecanismo de perpetuação da miséria, mas sim como instrumento de integração e inclusão social. É preciso, pois, atentar para o *telos* da assistência social: a promoção da dignidade humana através da libertação do homem.

## **Conclusões**

Vê-se que em momentos de necessidade cumpre ao Estado proteger o seu povo, subsidiando meios para lhe garantir ao menos um mínimo existencial. A assistência social, nesse contexto, destaca-se

---

como uma das políticas estatais voltadas à proteção dos desamparados. Através dela, o Estado incumbe-se de assegurar a todos condições para uma existência digna.

Compreende-se que a indiferença quanto aos oprimidos, fundamentada na convicção individualista da vida, pode impactar na perpetuação da desigualdade social e miséria. A sociedade então se torna algoz de si mesma, atando a si própria com grilhões. O oprimido tem cerceada a sua liberdade, e a sociedade como um todo padece com as consequências da devastação da dignidade humana.

É preciso, pois, o rompimento dos grilhões do descaso que prendem a sociedade, de modo que o senso de coletividade seja compreendido e realizado genuinamente, como decorrência do princípio da solidariedade, da isonomia e da dignidade humana, regentes do Estado Democrático de Direito.

Nesse contexto, o assistencialismo destaca-se como uma medida de amparo aos oprimidos, como política social. Não se pauta, na verdade, em fomentar a folga ou inaptidão para o trabalho, mas sim proporcionar condições mínimas para que essas pessoas possam sobreviver. Figura, portanto, como um dos caminhos a serem tomados pela sociedade, não para manutenção do *status quo*, mas para subsidiar uma legítima transformação social.

As diretrizes da assistência social no Brasil envolvem a participação do Estado e da sociedade, o que conclama a participação de todos.

Dessa forma, acredita-se que se torna possível uma maior aproximação quanto à concretização de uma ordem constitucional verdadeiramente democrática, livre e justa, fundada na soberania do povo e na dignidade humana, comprometida com a promoção da liberdade, igualdade e solidariedade.

## Referências

AMADO, Frederico. **Direito e processo previdenciário**. 4 ed. Salvador: Juspodivm, 2013.

ARISTÓTELES. **A política**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

---

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: Estudos e Pesquisas nº 26, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 08 de agosto de 2014.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm)>. Acesso em: 08 de agosto de 2014.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)>. Acesso em: 08 de agosto de 2014.

COSTA, Eliane Romeiro; CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. **O princípio da proibição do retrocesso social no atual marco jurídico-constitucional brasileiro**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Ano 18 – nº 73 out. –dez/2010. Direção e Coordenação Maria Garcia. Revista dos Tribunais, p. 117 a 159.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2013.

FACHIN, Zulmar; OLIVEIRA, Evaldo Dias de. **Seguridade social como direito fundamental: garantia de efetivação na Constituição brasileira**. Londrina: Revista Scientia Iuris, v. 15, n. 1, jun. 2011, p. 175-197.

MAIOR, Jorge Luiz Souto; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. **O que é Direito Social?** In: Curso de Direito do Trabalho. v. 1. São Paulo: LTr, 2007.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

---

MIRANDA, Jorge. **O regime dos direitos sociais**. Revista da Informação Legislativa. Brasília – Ano 47 – nº 188 – outubro/dezembro – 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório do desenvolvimento humano 2013**. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li\\_RDHGlobais#2014](http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHGlobais#2014)>. Acesso em 16 de agosto de 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório do desenvolvimento humano 2014**. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li\\_RDHGlobais#2014](http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHGlobais#2014)>. Acesso em 16 de agosto de 2014.

\_\_\_\_\_. *The state of food insecurity in the world*. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/018/i3434e/i3434e.pdf>>. Acesso em: 16 de agosto de 2014.

PIERDONÁ, Zélia Luiza. **A proteção social na Constituição de 1988**. Revista de Direito Social nº 28. Notadez, Porto Alegre, 2007.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988**. Revista Diálogo Jurídico. Ano I – Vol. ° n01 – Abril de 2001, Salvador, Bahia.

\_\_\_\_\_. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. 3 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Previdência e assistência social: legitimação e fundamentação constitucional brasileira**. Rio de Janeiro: lumen iuris, 2003. p. 2015.







Ministério da Saúde  
FIOCRUZ  
Fundação Oswaldo Cruz  
Brasília



Ministério do  
Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA